

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT AMÉRICAIN D'INSTITUTS DE DROITS HUMAINS



34-35

Edición Especial sobre Participación Política

REVISTA
I I D H

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptará para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$36,00. El precio del número suelto es de US\$17,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las Instituciones Académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

ÍNDICE

Presentación9

PARTICIPACIÓN POLÍTICA. ASPECTOS GENERALES

Participación política y derechos humanos15

José Enrique Molina Vega

Carmen Pérez Baralt

Participación, democracia y derechos humanos.

Un enfoque a partir de los dilemas de

América Latina79

José Thompson

Participación política en la democracia actual:
crisis de los paradigmas modernos y búsqueda

de alternativas105

Adriana Murillo Ruin

La participación política frente a los sistemas

de justicia: de lo constitucional a lo electoral149

José de Jesús Orozco

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL

La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en
situaciones de marginación, desempleo y pobreza.

Necesidad de una democratización de la democracia
para garantizar la efectiva participación

política de todos165

Liliana Giorgis

A concretização-efetividade dos direitos sociais,
economicos e culturais como elemento constitutivo
fundamental para a cidadania no Brasil211

Milena Petters Melo

Para empezar el siglo XXI.
Un diagnóstico sobre la participación política de la
sociedad civil en México243

Marisol López Menéndez

PARTICIPACIÓN POLÍTICA, SITUACIONES ESPECIALES Y GRUPOS MARGINADOS

Restricciones a la democracia local en
municipios con presencia de grupos alzados
en armas en Colombia279

Fredy Preciado

Derecho Internacional Humanitario:
¿teoría o realidad? Algunos resultados regionales del
ejercicio de la diplomacia humanitaria329

Tathiana Flores Acuña

El monopolio de los partidos políticos y los
derechos de los pueblos indígenas de Bolivia351

José Antonio Álvarez Melgar

El sistema axiológico de la CEDAW como
parámetro de control constitucional en la
formulación e implementación de
leyes y políticas públicas417

Guiselle Molina Subirós

Análisis de la participación política
de lesbianas y gays en Paraguay483

Rosa María Posa

**PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO Y
VERIFICACIÓN ELECTORAL**

- Dinero y política: la cuadratura del círculo de la
democracia en América Latina521
Jorge Mario García Laguardia
- Observación electoral, balance y perspectivas551
Rafael Roncagliolo

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 34-35 de su Revista IIDH, tercer número especial consecutivo y especializado, en esta oportunidad, en el tema de la participación política. En este ejemplar incluimos trabajos de investigación desarrollados por participantes del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, cuyo programa giró en torno a los temas y dilemas de este conjunto de derechos en la realidad americana actual. Se incorporan, igualmente, investigaciones realizadas por consultores externos del Instituto y ponencias de algunos de los profesores del Curso.

Para el IIDH la escogencia de la participación política como uno de los ejes de derechos que constituyen la prioridad de su acción académica tiene un significado profundo. Esto no solo se debe a que uno de sus Departamentos operativos, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) tiene por mandato la promoción de la democracia y por énfasis la cercanía con los Organismos Electorales del Continente, sino porque, en la concepción de este Instituto, la participación política es una noción compleja que involucra diversas facetas, como se plasma en el concepto de ella como “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas

públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”*. En este sentido, la participación política reclama el ejercicio de derechos humanos antes, durante y después de un proceso electoral específico, abarcando una diversidad de ámbitos que requieren investigación y profundización. En esta línea se orienta la publicación que ahora ve la luz.

Esta Revista se estructura en cuatro secciones. La primera, sobre aspectos generales de la participación política, reúne aportes de José Enrique Molina Vega y Carmen Pérez Baralt, consultores del IIDH, en un desarrollo sobre cuestiones fundamentales inherentes a la participación política y derechos humanos, que brinda un marco referencial vital para entender otras especificidades del tema. Por su parte, la perspectiva sobre participación, democracia y derechos humanos en relación con los dilemas de América Latina, desarrollada por José Thompson, Director Académico de ese Curso y de CAPEL, busca ahondar en las implicaciones que estas interrelaciones traen consigo. Adriana Murillo, participante del Curso, elabora un estudio concienzudo que presenta la actual crisis de los paradigmas modernos respecto de la participación política en la democracia actual, dejando planteadas algunas opciones de salida.

Como parte de una preocupación vital, la primera sección cierra con el trabajo de José de Jesús Orozco, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, quien nos ofrece una panorámica clara sobre los aspectos de protección jurídica y los mecanismos apropiados para que la participación política pueda discurrir entre lo que debería entenderse como justicia constitucional o justicia electoral, una frontera cuyos límites no siempre están claros.

* Definición acuñada por el IIDH para efectos del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

Una de las principales preocupaciones con el tema de la participación política es la incidencia que sobre este aspecto tiene o debe tener la sociedad civil, por lo que se presenta una sección en este sentido que incluye los trabajos de las participantes Liliana Giorgis y Milena Peters Mello: “La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos” y “A concretização - efetividade dos direitos sociais, economicos e culturais como elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil”, respectivamente. Marisol López, consultora, presenta un diagnóstico sobre la participación política de la sociedad civil en México, modelo de investigación cuyas metodologías y hallazgos son útiles para cualquiera de los países de nuestra región.

La tercera sección, *Participación Política, Situaciones Especiales y Grupos Marginados*, es una oportunidad para tratar las llamadas situaciones **especiales**, que es cuando deben buscarse acciones afirmativas y soluciones novedosas para poner a disposición de grupos en desventaja, nuevos instrumentos de participación política. La situación de las personas que se encuentran en presencia de grupos armados es tratada por el participante Fredy Preciado, quien nos hace un estudio contextual sobre la situación en Colombia. Relacionado con lo anterior, pero desde una óptica general del Derecho Internacional Humanitario, Tathiana Flores Acuña, funcionaria del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional, presenta algunos resultados regionales del ejercicio de la diplomacia humanitaria.

Sobre los distintos grupos marginados, José Antonio Álvarez ofrece un trabajo amplio en el que enfrenta el monopolio de los partidos políticos tradicionales *vis a vis* los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia. La sociología de

la mujer es desarrollada por la participante Giselle Molina con su trabajo “El sistema axiológico de la CEDAW como parámetro de control constitucional en la formulación e implementación de leyes y políticas públicas”. Finalmente, la participante Rosa María Posa, hace un estudio pionero sobre los grupos discriminados sexualmente con un análisis de la situación de lesbianas y gays en Paraguay en materia de participación política.

La última sección trata de temas actuales que afectan por igual a todos nuestros países: el financiamiento de los partidos políticos y la verificación electoral. Jorge Mario García Laguardia, primer Director de CAPEL y ex Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, nos deja planteadas grandes inquietudes con su investigación “Dinero y política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina”, mientras que Rafael Roncagliolo, profesor del Curso, nos pone como lectura obligatoria su ponencia “Observación electoral, balance y perspectivas”.

Esperamos que esta publicación especializada venga a llenar espacios fundamentales sobre un tema vital dentro del cambio de paradigmas que reclama la realidad americana. A la vez, la ofrecemos como un producto adicional del Curso Interdisciplinario, en la búsqueda constante por generar doctrina y compartirla de la manera más amplia posible, en cumplimiento del mandato académico de este Instituto. Confiamos en que será fuente de consulta para los interesados en esta materia y albergamos la esperanza de que inspire investigaciones adicionales para beneficio del crecimiento de la democracia y la participación en una parte del mundo que ha visto grandes luchas por lograr su recuperación y ahora requiere de constantes esfuerzos para su conservación.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
ASPECTOS GENERALES**

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS

*José Enrique Molina Vega**
*Carmen Pérez Baralt***

1. La participación política y sus tipos

Existe consenso en definir como participación política a “todas aquellas actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación de la política estatal”. Esta definición de la participación política es lo suficientemente amplia como para incluir en ella actividades de muy diversos tipos, ya sean organizadas o espontáneas, llevadas a cabo en forma colectiva o individual, legales o ilegales, de apoyo o de presión, y con diferentes consecuencias y alcances.

La participación política es un concepto pluridimensional, puesto que puede ser abordado desde varias perspectivas, tal como lo plantean Verba, Nie y Kim¹, quienes definen cinco dimensiones: En primer lugar, el **grado de influencia** que se ejerce a través de la actividad y la **precisión en la información** que se transmite al gobierno acerca de lo que se espera de él. En este sentido la participación política puede incluir distintos niveles de presión sobre las autoridades, y variar desde apoyos

* Abogado. Maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra; Doctor en Derecho Público de la Universidad de Londres. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad de Zulia, Venezuela.

** Doctora en Ciencia Política. Profesora titular e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia, Venezuela.

¹ Verba, Sidney, Norman Nie y Jae-on Kim, *Participation and Political Equality*. Cambridge University Press, Cambridge, 1978.

o demandas difusas hasta mandatos muy bien definidos hacia el gobierno. En segundo lugar, la **amplitud del resultado** a obtener, pudiendo estar orientada a generar consecuencias para toda la comunidad, para grupos más o menos numerosos, o inclusive respuestas individuales. En tercer lugar, el **grado de conflicto** en el que se verán envueltos los participantes. En cuarto lugar, el **nivel de iniciativa personal** requerida para realizar la actividad, según sea necesario relativamente poco esfuerzo personal, o demanden mucho empeño y compromiso por parte de los ciudadanos. Por último, el **grado de cooperación** con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad, lo cual distingue entre acciones netamente individuales de aquellas que requieren consenso y colaboración por parte de un grupo de personas.

Con base en estas dimensiones, pueden distinguirse cinco² modos básicos de participación, que resultan de diversas combinaciones de las dimensiones antes señaladas. Estos serían:

- a. Votar, que incluye el sufragio activo en distintos tipos de elecciones y consultas populares. Este modo de participación implica gran presión sobre el gobierno, resultado colectivo, alto grado de conflicto, requiere poca iniciativa personal, y no exige cooperación con otros ciudadanos, ya que se trata de un acto individual.
- b. Campaña política, que abarca la postulación como candidato (sufragio pasivo), ser miembro de un partido, asistencia a reuniones políticas, trabajo de proselitismo por un candidato o partido, usar emblemas o insignias de campaña, dar dinero para la campaña de un candidato o partido. Aquí también existe gran presión y conflicto, igualmente tiene resultados colectivos, pero requiere algo más de iniciativa y cooperación que votar.

² Añadimos el ejercicio de cargos públicos como un modo adicional a los cuatro propuestos originalmente por Verba, Nie y Kim. *Ibid.*

- c. Actividad comunitaria, abarca el trabajo para solucionar algún problema de la comunidad o nacional, firmar peticiones, organizar o formar parte de grupos de trabajo o comités. En esta actividad, la presión puede ser variable, según la magnitud de la acción, resultado colectivo, bastante iniciativa y cooperación. Una vertiente de esta actividad comunitaria, aunque también pudiera presentarse en la campaña política no electoral, es la **actividad de protesta**. Este tipo de actividades incluye la participación en manifestaciones de cualquier tipo, incluso las que involucran actividades ilegales o violentas. En este caso, el grado de presión puede variar notablemente, dependiendo de la acción emprendida y el apoyo que logre en la comunidad, tiene resultado colectivo y es altamente conflictiva. Requiere mucha iniciativa y mucha cooperación. La actividad de protesta, dadas sus características pudiera considerarse como un modo de participación independiente.
- d. Actividad particular, incluye los contactos particulares con funcionarios públicos, ya sea en forma personal o por medio de cartas, peticiones individuales, etc. Estas actividades implican poca presión, resultado individual, poca conflictividad y mucha iniciativa personal, no es necesaria la cooperación.
- e. Ejercicio de cargos públicos de dirección política. Una modalidad de la participación política usualmente no considerada en los estudios especializados es la integración, como funcionario de la administración pública, de los equipos de trabajo vinculados al diseño, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Usualmente vemos la participación como una actividad dirigida a influir en las decisiones políticas desde afuera del gobierno, sin embargo, cuando el análisis se refiere a los derechos humanos de participación, es importante tomar en

cuenta esta modalidad, porque respecto a ella también existen derechos reconocidos a los ciudadanos, como veremos.

Los ciudadanos pueden llevar a cabo actividades propias de cada modo de participación, en función de sus condiciones e intereses, sin embargo, el modo más frecuentemente utilizado es el voto; otras formas de participación tienden a estar limitadas a pequeños sectores de la población. Las actividades de participación a las que se hace referencia en este trabajo son las ejercidas por la población con condición de **ciudadanía**, esto es, por los individuos que tienen capacidad jurídica para ejercer los derechos políticos. Ello implica el cumplimiento de algunos requisitos mínimos de edad, residencia, etc.

Clasificación de la participación política

Las actividades de participación han sido clasificadas de muy variadas maneras, en función de varios criterios, veamos algunos de ellos:

a. Legalidad. Las actividades de participación pueden ser **legales** o **ilegales**, según estén amparadas o no por el ordenamiento legal del Estado. Dentro del grupo de actividades legales está incluido el voto y muchas de las actividades de campaña, sin embargo, algunas donaciones o financiamiento de candidatos pueden ser considerados como ilegales, dependiendo de las condiciones en las cuales se produzca. Asimismo, actividades individuales de presión pueden ser consideradas como **tráfico de influencias**, penalizado en algunos países. Las manifestaciones públicas, e incluso las huelgas también pueden ser en algunos casos calificadas de ilegales. En suma, diferenciar las actividades de participación según este criterio resulta sumamente difícil, en cuanto depende no solamente del ordenamiento jurídico propio de cada país, sino también de circunstancias históricas particulares. Nuestro análisis de los derechos

humanos vinculados a la participación parte del concepto de legitimidad de la participación, y no de la legalidad de la misma. En ese sentido analizaremos las condiciones para la participación y los elementos que nos permiten determinar los niveles de ella, en relación con aquellas actividades que, con base en el Derecho Internacional Humanitario y la teoría democrática, son hoy en día consideradas como legítimas dentro de una sociedad democrática. Legítimas en el sentido de que ellas son mecanismos propios y necesarios para que los ciudadanos puedan lograr el nivel de influencia en las decisiones políticas que la democracia requiere. El que sean legales o no en un país determinado no cambia el carácter legítimo de esas actividades, y sólo sirve para indicarnos el grado de desarrollo de los derechos de participación así como el nivel de condiciones favorables para los mismos.

b. Legitimidad. Las actividades de participación pueden ser consideradas como **legítimas** o **ilegítimas** en cuanto a su aceptación tanto por parte de la población como por la comunidad internacional. Las actividades legítimas son aquellas que usualmente se aceptan como parte del quehacer político democrático; son consideradas como actividades de participación convencionales. Por su parte, las actividades ilegítimas tienden a estar al margen de lo aceptado y permitido como válido; aunque su finalidad sea igualmente influir en las decisiones gubernamentales, los mecanismos y formas empleados consiguen rechazo en la población y la comunidad internacional. Dentro de estas actividades se incluyen los hechos violentos, el terrorismo y aquellos que perturban el orden público de una sociedad democrática. Desde el punto de vista de los derechos humanos creemos adecuado considerar como actividades legítimas de participación aquellas aceptadas como tales por el Derecho Humanitario Internacional y la cultura democrática contemporánea.

- c. Institucionalidad.** Se considera a la participación política como **institucional** si se encuentra integrada a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones, tales como elecciones, referendos, comisiones consultivas, etc. La participación **no institucional** abarca las actividades que no forman parte de los canales oficiales, pero que se vinculan a los requisitos mínimos para la existencia de la democracia, como lo es el trabajo de campaña, la participación a través de partidos políticos, la expresión de demandas individuales o colectivas. También forman parte de este tipo de participación **no institucional** las actividades con carácter anti-sistema o violentas, las cuales a pesar de no ser aceptadas dentro del funcionamiento normal del sistema político pueden tener efectos importantes sobre el mismo.
- d. Consecuencias de la participación.** Esta puede ser **decisiva** o **consultiva**. En el primero de los casos las decisiones tomadas por los ciudadanos deben ser respetadas y aplicadas por los gobernantes, como es el caso de las elecciones y algunos referendos, mientras que en la participación de tipo **consultiva** sus resultados no son vinculantes y en teoría la administración pudiera apartarse de ellos o modificarlos, aun cuando puede ser problemático para el gobierno desatender las peticiones de amplios sectores de la población, luego de expresadas en un referendo. En la práctica es muy difícil que el gobierno se aparte de la voluntad popular expresada mediante una votación formal, aunque esta tenga en teoría carácter consultivo.
- e. Forma de ejercicio.** La participación política puede ser directa, cuando el ciudadano ejecuta la acción participativa, o indirecta si la ejerce mediante representantes, o agrupaciones. Este último caso es el de la participación a través de gremios, sindicatos, asociaciones, etc. En este sentido, también podría ser considerada la participación

como individual cuando se ejerce directamente por el ciudadano, sin necesidad de establecer conexiones con otras personas o instituciones, o colectiva, si las actividades se realizan a través de organizaciones o grupos.

f. Obligatoriedad. Distingue entre la participación **obligatoria** y **facultativa**, según el ordenamiento jurídico disponga o no la puesta en marcha de mecanismos de participación, como requisito indispensable para la toma de decisiones, o por el contrario su puesta en marcha dependa de que se solicite por los órganos del poder público o los ciudadanos. Un ejemplo de participación obligatoria son las elecciones, fijadas para períodos fijos, que no pueden ser alterados, o los referendos establecidos en algunos casos como paso obligatorio para aprobar una reforma constitucional. La participación es facultativa, por ejemplo, en el caso de los referendos para solicitar la derogatoria de una ley, cuya realización depende de que sean solicitados por un número determinado de electores, o por funcionarios públicos específicos.

2. Derechos de la participación política

En las democracias modernas la participación política, tal como ha sido definida, es en sí misma considerada como un derecho fundamental, y en tal sentido aparece reconocida expresamente tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (literal “a” del Artículo 23), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (literal “a” del Artículo 25).

El Artículo 23 (Derechos Políticos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
 - b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,**
 - c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Resaltado de los autores.)

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos utiliza términos similares en su Artículo 25:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (Resaltado de los autores.)

Entendido con base en la definición de participación política que presentamos en la sección anterior, el “Derecho a la

Participación Política” implica la obligación del Estado de generar condiciones favorables para la realización y de abstenerse de prohibir, impedir u obstaculizar aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política estatal, tales como publicaciones, reuniones públicas, manifestaciones, sufragio, actividad partidaria, etc. A estas actividades nos referiremos más adelante. El Estado no podría declarar ilícitas estas actividades, impedir las de hecho, u obstaculizarlas directa o indirectamente sin violar el “Derecho a la Participación Política” consagrado en los mencionados instrumentos internacionales. Utilizamos el calificativo de **legítimas** para hacer referencia a aquellas actividades de participación que la comunidad internacional y la cultura política democrática contemporánea tienden a considerar adecuadas, aceptables y no socialmente dañinas, y para diferenciarlas de otras actividades de participación, tales como manifestaciones violentas, bloqueo de vías públicas, que no se considerarían protegidas por las normas referidas. Esta distinción es importante por cuanto a la hora de establecer parámetros con respecto al respeto, promoción y ejercicio del derecho a la participación política en América Latina, estos deben centrarse en las actividades participativas legítimas, que son las que en efecto pueden servir para valorar el grado de desarrollo participativo de una sociedad desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Las actividades de participación **no convencionales** o **ilegítimas**, son casos también de participación política, pero su ausencia no puede ser considerada una debilidad en los niveles de participación desde el punto de vista de los Derechos Humanos, de la misma forma que su aparición esporádica o reiterada no indica un avance, aunque podría ser un signo de que los canales de participación legítimos han sido bloqueados, o de que no se han generado las condiciones necesarias para que los diferentes sectores se sientan confiados y estimulados a utilizarlos.

El Derecho a la Participación Política democrática conlleva para los ciudadanos la facultad de realizar algunas actividades específicas cuya prohibición o no protección lo harían nugatorio. Algunas de estas actividades están específicamente señaladas por las normas del Derecho Humanitario Internacional, mientras que otras se derivan de ellas, o de la protección genérica a cualquier otro derecho inherente a la persona humana no expresamente establecido, que se encuentra tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos³, como en las constituciones de los países de América. Las actividades específicas de participación expresamente reconocidas como derechos fundamentales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son las siguientes:

a. Derecho al voto o sufragio activo en elecciones auténticas, periódicas, libres y limpias, en condiciones de igualdad, universalidad y secreto (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b, ver arriba). Este derecho protege la modalidad de participación que antes denominamos **votar**. Se trata de la modalidad participativa más elemental y difundida en las democracias modernas, la única que es practicada usualmente por más del cincuenta por ciento de los ciudadanos. Tiene un carácter de piedra angular del edificio democrático, al punto que la mayoría de los derechos relativos a la participación política están directa o indirectamente dirigidos a garantizar que este se realice en condiciones adecuadas. Dado su carácter de actividad esencial para la democracia es importante el análisis tanto de las condiciones institucionales para que pueda ejercerse este derecho de manera efectiva y adecuada,

³ Literal "C" del Artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

como de los factores que influyen en una mayor o menor presencia de los ciudadanos en las urnas electorales. A ambos nos referiremos al considerar en la sección cuarta los factores vinculados al desarrollo de la participación política. Se ha planteado que el derecho a votar implica igualmente el **derecho a no votar**, o al menos el de **votar blanco o nulo**. Aceptar que los ciudadanos tienen derecho a no votar sería equivalente a considerar contraria a los derechos humanos la norma que establece el voto obligatorio. Sin embargo, el voto obligatorio es usual en América Latina, Sólo en Colombia, Haití, Nicaragua y Venezuela el voto es voluntario. El resto de los países de América Latina en los que funciona el pluralismo político ha establecido el voto como un deber de los ciudadanos⁴. El hecho de que la gran mayoría de las democracias de América Latina han establecido y conservan la obligatoriedad del voto, nos indica que en la región predomina la idea de que esta institución no es contraria al derecho a la participación política, y que por lo tanto no se acepta que exista un derecho humano a no votar. Esta posición parece correcta por cuanto la obligatoriedad del voto no obliga al ciudadano a apoyar a ninguno de los candidatos, sólo le exige que acuda al lugar de votación. Una vez allí puede decidir votar en blanco o anular su voto. En ese sentido, consideramos que el derecho a la participación debe implicar como una de sus posibilidades el derecho a no votar ningún candidato, ello no se ve obstaculizado por el voto obligatorio siempre que el ciudadano tenga la opción de votar en blanco o anular su voto, como es el caso en las democracias de América Latina.

⁴ El voto es obligatorio en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Nohlen, Dieter y otros, "Appendix. Electoral Systems in Independent Countries". En Richard Rose, ed., *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: CQ Press, 2000, pp. 358-373.

El sufragio activo debe ser universal, para que cumpla con los requisitos democráticos mínimos. Ello implica que los derechos de ciudadanía deben ser inclusivos, sin que ningún sector social sea excluido para subordinarlo políticamente al sector dominante. Al hablar de los factores que condicionan los derechos de participación política, haremos referencia al concepto moderno de la ciudadanía inclusiva o universal.

- b. Sufragio pasivo o derecho a optar como candidato para los cargos públicos sometidos a elección popular**⁵ (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b, ver arriba). Este derecho protege algunos aspectos de la modalidad de participación que antes denominamos: **campaña política**. La participación política democrática implica no sólo la posibilidad de elegir mediante el voto, sino también la de presentarse como candidato y eventualmente ser elegido para los cargos públicos que se proveen mediante elección. La participación democrática exige igualdad de oportunidades y sólo admite restricciones basadas en la edad y la aptitud que no tengan carácter de discriminación social o política. Tendrían carácter de discriminación social o política las normas que exijan para ser candidato un determinado género, etnia, posesión de bienes de fortuna, o excluyan a determinados sectores sociales para someterlos al dominio político del sector dominante. Es decir, también en el sufragio pasivo se aplica el concepto de ciudadanía inclusiva, aunque en forma más restringida que en el sufragio activo, ya que se admite la exigencia de determinados niveles de instrucción para aspirar a cargos públicos, lo que no es admisible en el

⁵ En la literatura es frecuente encontrar referencias a este derecho como “derecho a ser elegido”, sin embargo el derecho es propiamente a ser candidato, a optar como candidato a la elección, obviamente no hay derecho a resultar elegido. Por eso preferimos referirnos al sufragio pasivo como derecho a optar como candidato a cargos electivos.

sufragio activo. Tiende a admitirse la exclusión de este derecho de ciertos grupos de personas: miembros activos de las fuerzas armadas, quienes cumplen condena penal, quienes hayan sido condenados por delitos contra la cosa pública, quienes no sepan leer ni escribir, quienes no hayan alcanzado una determinada edad que puede variar según el cargo, los extranjeros. Pero estas exclusiones no deben encubrir ningún tipo de discriminación en contra de un sector social o político para privarlo del derecho, y mantenerlo bajo el dominio de otro u otros sectores sociales o políticos.

- c. Derecho a ejercer cargos públicos** (Literal “c” del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; literal “c” del Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ver arriba). Este derecho protege la modalidad de participación que arriba denominamos “ejercicio de cargos públicos de dirección política”. Como puede verse en las normas arribas transcritas, idénticas a este respecto en ambos documentos internacionales, este derecho consiste en que el acceso a los cargos públicos se realice en condiciones de igualdad entre los ciudadanos. Este es un derecho genérico que está referido a los cargos públicos en general, y que cubre los ya referidos cargos de elección popular, y también los que pudiéramos denominar cargos de dirección de la administración pública. El ejercicio de estos últimos envuelve una forma de participación política porque ellos facultan a sus detentadores para el diseño y control de la ejecución de políticas públicas. Entre ellos están los cargos de alta dirección política, como los ministerios y direcciones generales de ministerios, que tiende a considerarse deben ser cubiertos en forma discrecional por el presidente de la república y respecto a los cuales no habría un derecho general de los ciudadanos a participar en

condiciones de igualdad en el proceso de selección. La situación es distinta en los casos de dirección media de la administración pública, para estos cargos no parece aceptable la idea de que deben ser nombrados con base en criterios partidarios. Por el contrario, lo socialmente conveniente es que sean seleccionados con criterios estrictamente técnicos, y hacia allí debiera avanzarse. En este sentido, sería un derecho de participación política el derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad, con base en criterios técnicos de selección, en el ejercicio de estos cargos de dirección media. El derecho a la participación política implica entonces para los interesados en ejercer estas funciones la no discriminación y selección con base exclusivamente a la capacidad para el cargo.

d. Libertad de expresión y derecho de rectificación o respuesta. Estos derechos protegen varias modalidades de participación política: campaña política, actividad comunitaria, actividad particular y actividad de protesta. La libertad de expresión, de manera que comprende la **libertad de prensa** como un aspecto específico de la misma, está establecida en el Artículos 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este es un derecho esencial a la participación política, tanto porque la expresión de la opinión en los medios de comunicación social es uno de los mecanismos de la participación política misma, como porque representa una condición indispensable para que la misma pueda ejercerse de forma adecuada sobre la base de la información mínima necesaria⁶. En este sentido la libertad de expresión, desde el punto de vista de la participación política, conlleva, como la otra cara de la

⁶ Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, p. 112.

moneda, el **derecho a la información**, es decir la facultad de los ciudadanos de acceder a las diversas ideas, opiniones y expresiones en general, las cuales deben provenir de fuentes alternas y no de un único emisor, tal como lo ha indicado Dahl⁷ en su tesis sobre las condiciones mínimas de la democracia, usualmente tomada como referencia en esta materia. El derecho a la información está previsto expresamente en el numeral 1 del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como un aspecto de la libertad de expresión.

El **Derecho de rectificación o respuesta** previsto en el Artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos, contribuye a hacer efectiva la libertad de expresión y debe considerarse como formando parte de los derechos inherentes a la participación política. La realización material de este derecho y su protección por la administración de justicia son necesarios para propiciar que cada medio de información presente a sus receptores las opiniones de todos los interesados en un asunto, y no sólo la de un sector. Si la libertad de expresión debe garantizar la presencia en una sociedad de medios de comunicación alternativos con orientaciones diversas, el derecho de rectificación tiende a asegurar que en cada uno de esos medios haya contraste de puntos de vista, ello es muy importante porque en algunos casos los ciudadanos se limitan a recibir información de una gama reducida de emisores, cuando no de uno sólo.

- e. **Derecho de Asociación Política.** Este derecho protege la modalidad de participación que arriba denominamos campaña política. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 22), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 16) reconocen el

⁷ *Ibidem.*

derecho de asociación para la defensa de sus intereses, y el segundo de estos instrumentos hace referencia específica al “**derecho de asociación política**”. En ambos casos se indica que no podrá haber restricciones incompatibles con una sociedad democrática. Tanto la libertad de asociación en general, como la de asociación en partidos políticos en particular, son parte integrante y esencial de la participación política. La asociación en partidos o grupos políticos es un aspecto obvio de la participación política. En las sociedades modernas los partidos o grupos políticos similares son el medio por el cual los ciudadanos se organizan para presentar su opinión sobre la conducción de la sociedad, para participar en los procesos electorales y para influir en la acción gubernamental. La medida en que todos los sectores de la sociedad tienen posibilidad cierta de asociarse en partidos o grupos políticos, y de participar mediante ellos en los procesos electorales, sin restricciones es una de las variables importantes para determinar el grado en que se respeta el derecho a la participación política. Todas las sociedades establecen requisitos para la formación de partidos o grupos políticos con facultad de postulación de candidatos en las contiendas electorales, sin embargo, en la medida en que estos sean un mecanismo de discriminación contra un sector o un obstáculo imposible de superar para alguna minoría específica, en esa medida se convierte en una restricción indebida. Por otra parte, salvo que los requisitos para la organización de partidos sean sumamente ligeros, la participación se ve favorecida por la posibilidad de postulación de candidaturas independientes siempre que muestren un respaldo razonable. Como antes hemos dicho, el sufragio pasivo o posibilidad de postularse como candidato es uno de los derechos de participación política en la democracia, el mismo no debería ser exclusivo de los miembros de partidos políticos.

Con insistencia cada vez mayor tiende a plantearse que el derecho de asociación en partidos políticos, implica también el derecho a la democracia interna dentro de estas organizaciones, y a que sus miembros participen directamente o mediante representantes electos en la toma de decisiones, especialmente en el proceso de selección de candidatos para cargos públicos. La existencia de elecciones primarias para la selección de candidatos, y el porcentaje de ciudadanos que participan en ellas deben también ser consideradas como variables que permiten evaluar las oportunidades y el nivel efectivo de participación política en una determinada sociedad.

La libertad de asociación en organizaciones no políticas en forma amplia es también fundamental para la participación política. Como se indicó, una de las modalidades reconocidas de la participación política es la de realizar actividades en forma organizada para la defensa de intereses que se consideren afectados o afectables por la acción estatal (actividad comunitaria). La actividad de los llamados grupos de interés para propiciar o enfrentar una determinada política pública es una de las vías de participación más importantes en la sociedad democrática, porque constituyen un mecanismo de control ciudadano de la acción gubernamental, fuera del contexto electoral. En relación con el voto, la acción ciudadana organizada en grupos de interés es una participación que transmite con más claridad las demandas de los ciudadanos y que puede producirse con mayor frecuencia y constancia en el tiempo, de allí su importancia para lograr que el gobierno responda a las expectativas de la sociedad⁸. Asociarse en grupos de interés no es por sí misma una forma de participación política, pero es una condición favorable a la misma en la medida en que estas organizaciones presentan demandas o manifiestan su

⁸ Verba, *Participation and...*, p. 54.

opinión con la intención de influir sobre las políticas públicas vinculadas a los intereses específicos que representan. Por ello, el volumen de ciudadanos que se integra en las actividades de presión sobre las políticas públicas de las organizaciones sociales (también denominadas sociedad civil organizada en algunos países) es un indicador del nivel de participación política.

f. Derecho de reunión y manifestación. Protege las modalidades de participación siguientes: actividad comunitaria, campaña política y actividades de protesta. El derecho de reunión pacífica y sin armas aparece establecido en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Art. 15) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 21). En ambos casos, al igual que en el resto de los derechos políticos, se deja claro que no podrá ser blanco de limitaciones no compatibles con una sociedad democrática. De allí que desde el punto de vista de la participación política este derecho implica la facultad de efectuar reuniones de carácter político públicas o privadas. En el caso de reuniones públicas, éstas pueden ser estacionarias o móviles. Este derecho tiende a ser regulado para evitar que su ejercicio viole derechos fundamentales del resto de los ciudadanos, tales como la libertad de tránsito, el derecho al trabajo, al ambiente sano, etc. Sin embargo, tales regulaciones para que sean compatibles con una sociedad democrática deben estar establecidas en la normativa vigente, limitarse a lo estrictamente necesario sin impedir el ejercicio del derecho de reunión u obstaculizarlo gravemente y no deben exigir autorización previa⁹. La medida en que este derecho está disponible realmente para la ciudadanía, y el nivel en que es ejercido por ella son variables importantes para determinar la vigencia y el nivel

⁹ Ello no obsta para que pueda exigirse que se participe previamente a la autoridad, lo cual es conveniente.

de ejercicio efectivo del derecho de participación política en un país determinado.

g. Derecho de petición. Protege las modalidades participativas que arriba denominamos como actividad particular y actividad comunitaria. Se trata de la facultad reconocida a los ciudadanos de dirigir solicitudes a la autoridad y de recibir oportuna respuesta. Obliga a los funcionarios públicos a contestar en un tiempo razonable, usualmente fijado en la legislación ordinaria, los requerimientos que se les hagan por los ciudadanos en forma individual o colectiva. Aparece en todas las constituciones de América Latina con la única excepción de la República Dominicana, según reportan Ortiz-Álvarez y Lejarza¹⁰. Este derecho sirve de base a actividades participativas tales como las demandas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil ante la administración pública, o los contactos con funcionarios públicos realizados individualmente por los ciudadanos con respecto a problemas relacionados con políticas públicas. La eficacia del derecho depende en buena medida de las consecuencias que la ley imputa al silencio administrativo frente a la petición. La mayor eficacia se da cuando el silencio durante un período pre-establecido conlleva la aceptación del planteamiento, le sigue el caso en que el silencio administrativo implica una respuesta negativa, y abre las puertas a recursos jurisdiccionales. Finalmente, la eficacia de este derecho es menor cuando el silencio del funcionario ante la petición no conlleva ninguna de las dos situaciones anteriores, sino que éste sólo tiene el recurso de solicitar por vía de jurisdiccional que se le conteste.

¹⁰ Ortiz-Álvarez, Luis y Lejarza, Jacqueline, *Constituciones Latinoamericanas*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997, p. 942.

3. El desarrollo de la participación política y sus indicadores

Una vez considerado el concepto de participación política y los derechos vinculados a ella, en esta sección analizaremos las variables y sus indicadores que nos permiten establecer en que medida los ciudadanos participan políticamente en una determinada sociedad. Al hacerlo estaremos sentando las bases que permiten comparar los niveles de la participación política entre países y entre distintas épocas de una misma sociedad. Establecer los niveles de participación política de las sociedades latinoamericanas es importante, en primer lugar porque hoy en día, superadas las tesis que veían en la participación democrática masiva el peligro de que se sobrepasara la capacidad del Estado de absorber la demanda social, tiende a existir consenso de que a mayor participación dentro de los canales institucionales mayor control ciudadano sobre la acción gubernamental, mayores posibilidades de que esta responda a las demandas populares y de que los ciudadanos vean satisfechas sus expectativas. En segundo lugar, aunque el derecho a participar y la participación efectiva son claramente cosas diferentes, es plausible asumir que el nivel de participación de un país determinado indica también el grado de vigencia de los derechos correspondientes. Niveles sumamente bajos de participación son un indicio, aunque no prueba suficiente, de que no hay en la sociedad condiciones institucionales, sociales o políticas adecuadas para que el derecho de participación sea utilizado por los ciudadanos. No es prueba suficiente porque puede siempre alegarse que los ciudadanos tienen todas las condiciones para participar, pero simplemente consideran que no es necesario que lo hagan o prefieren utilizar su tiempo de manera diferente. Sin embargo, niveles excesivamente bajos de participación, por ejemplo en el sufragio activo o en la actividad de organizaciones sociales, deben ser vistos como señales de alarma que apuntan hacia la

posibilidad de que las condiciones jurídicas, políticas o sociales de la participación no estén funcionando como sería de esperar en una sociedad democrática.

Para el análisis que presentamos a continuación, las variables relacionadas con la participación política han sido agrupadas conforme a las cinco modalidades de la participación definidas anteriormente: votar, campaña política, actividad comunitaria, actividad particular y ejercicio de cargos públicos. De esa manera, y con base a lo planteado en el párrafo anterior, los indicadores de cada modalidad de participación nos permiten al mismo tiempo apreciar el grado en que los derechos que las protegen cobran vida en la práctica social. Un resumen de esta clasificación de las variables relativas a las modalidades de participación política, sus indicadores y los derechos que las protegen puede verse en un cuadro sinóptico, contenido en el **Anexo 1** de este trabajo.

A. Votar

Cuatro variables son importantes para determinar el nivel de participación electoral de una sociedad y compararlo con otros momentos políticos del mismo país, o con otros países democráticos. Estas son: **participación electoral** cuya cara negativa es la no participación electoral o abstención; **participación electoral efectiva**, **amplitud de la participación electoral** y **profundidad de la participación electoral**. A continuación explicamos cada una de estas variables y señalamos los indicadores que pueden ser utilizados con relación a las mismas:

- a. Participación electoral:** La participación electoral de una sociedad es la variable que nos indica el nivel en que sus ciudadanos hacen uso del derecho del voto. Su indicador más usual es el **porcentaje de ciudadanos inscritos en el registro o padrón electoral que acuden a las urnas el día**

de la elección. Este es el indicador que reportan Nohlen, Grotz, Krennerich y Thibaut¹¹, así como Blais y Dobrzynska¹², por citar dos trabajos recientes, y es ciertamente el más común. Se calcula dividiendo el número de votantes entre el número de electores inscritos en el padrón o registro electoral, y multiplicando el resultado por cien. Su problema principal es que sobre-estima el nivel de participación al no contar entre los electores potenciales a quienes teniendo la condición de ciudadanos y estando en ejercicio de sus derechos políticos no se inscriben en el registro electoral. En ese sentido es preferible utilizar como indicador el **porcentaje de ciudadanos activos que acudió a votar**. Ciudadanos activos implica a todas las personas en ejercicio de los derechos de ciudadanía, es decir a todos los potenciales electores. Los ciudadanos activos son usualmente los nacionales en edad de votar, no sometidos a interdicción civil o política, y en algunos casos que no sean miembros activos de las fuerzas armadas o policiales. Esto incluye a los ciudadanos activos inscritos y no inscritos en el padrón electoral. La participación electoral se calcula dividiendo el número de votantes (personas que acudieron a votar el día de la elección) entre el número de ciudadanos activos y el resultado se multiplica por cien. Dada la dificultad de obtener información con certeza sobre el número de militares activos, o de personas sometidas a interdicción civil o política, y tomando en cuenta que estos representan usualmente un número bastante bajo de la población, es común utilizar como equivalente a los ciudadanos activos el número de nacionales en edad de votar. De esta manera el porcentaje de participación electoral se calcula dividiendo el número de personas que

¹¹ Nohlen y otros, "Appendix. Electoral Systems...".

¹² Blais, André and Agnieszka, Dobrzinska, "Turnout in Electoral Democracies", *European Journal of Political Research* 33, 1998.

emitieron su voto entre el número de nacionales en edad de votar, multiplicando el resultado por cien¹³. Este es un indicador más preciso de la participación electoral que el que utiliza como base los inscritos en el padrón electoral, especialmente para comparar unos países con otros, ya que el nivel de personas que se inscribe en el registro varía, particularmente entre los países donde la inscripción es automática a cargo del Estado como Costa Rica, y los países donde registrarse para votar está a cargo del ciudadano y es voluntario, como Estados Unidos y Venezuela. No sería adecuada una comparación entre la participación electoral de Costa Rica y Venezuela con base en el porcentaje de votantes sobre los electores inscritos en el registro, ya que en el segundo de estos países no se estarían contando como abstencionistas a un número importante de ciudadanos que no votaron pero tampoco están inscritos en el registro. El problema de este indicador es que para muchos países no resulta sencillo conseguir la cifra de nacionales en edad de votar para un año determinado. En muchos casos son estimaciones basadas en censos con varios años de realizados, en los cuales es frecuente que no se distinga tampoco entre nacionales y extranjeros. Tenemos entonces

¹³ Lijphart, Arend, "Turnout". En Richard Rose, ed., *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C., 2000, p. 315; Molina, José y Pérez, Carmen. "Participación y Abstención Electoral". En: *El Proceso Electoral de 1993. Análisis de sus Resultados*. CENDES, ed. Caracas, 1995, p. 31. Algunos autores utilizan como denominador en este cálculo no los nacionales en edad de votar, sino el número de habitantes en edad de votar, lo que incluye nacionales y extranjeros. Ello porque algunos censos que discriminan los habitantes según la edad, no distinguen entre nacionales y extranjeros. Puede recurrirse a él en éste caso, pero entonces resulta un dato que puede llegar a tener un alto contenido de imprecisión ya que incluye como potenciales votantes a quienes no lo son, los extranjeros. Si a ello se suma que la proporción de extranjeros varía enormemente entre la población de un país y otro, y entre distintas épocas de un mismo país, entonces resulta que este indicador de participación tiende a ser menos preciso y adecuado que cualquiera de las alternativas aquí presentadas. Gray, Mark y Miki, Caul, "Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997. The Effects of Declining Group Mobilization". *Comparative Political Studies* 33 (November), 2000, p. 1093; Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 284.

tres indicadores de la participación electoral: **porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que votaron; porcentaje de ciudadanos activos que votaron; porcentaje de nacionales en edad de sufragar que votaron.** De ellos, el más preciso sería el segundo, sin embargo ante la ausencia de datos confiables puede recurrirse al tercero o al primero, en ese orden¹⁴.

Convertir los indicadores de participación electoral en indicadores de **abstención** es sumamente fácil, y puede hacerse cuando se desea resaltar la cara negativa, es decir el nivel de la no participación. Para determinar la abstención basta restar de 100 el porcentaje de participación electoral que se obtuvo de acuerdo al indicador utilizado.

La **participación electoral** y la **abstención** pueden establecerse a distintos niveles: elecciones nacionales (presidenciales y parlamentarias), elecciones provinciales, departamentales o estatales, elecciones municipales, elecciones locales, referendos (nacionales, provinciales, municipales), elecciones primarias de los partidos, etc. Lo importante en este caso al establecer comparaciones es tener claro el objetivo y no comparar como similares actos de participación que son distintos y responden a diferentes motivaciones. Por ejemplo, ha sido establecido que la participación tiende a ser menor conforme la visión del electorado de la trascendencia de la elección se reduce. Así, las elecciones presidenciales tienden a tener mayor participación que las parlamentarias separadas en los países presidenciales, las nacionales de las provinciales, y éstas más que las locales. La participación en los referendos varía

¹⁴ Vanhanen utiliza como base para el cálculo de la participación electoral el total de la población del país, de modo que el indicador de participación electoral sería el porcentaje de votantes sobre la población total. Este indicador tiene el problema de que incluye la población extranjera y menor de edad, cuyo porcentaje varía muchísimo entre unos países y otros, distorsionando así la comparación en cuanto a la participación electoral. Vanhanen, Tatu, *Prospects of Democracy*. Londres: Routledge, 1997, p. 34.

según el interés nacional en el tema, pero tiende a ser menor que en las elecciones. No podría entonces hacerse una comparación de la participación entre varios países tomando en unos casos elecciones presidenciales y en otros referendos, o elecciones para alcaldes. El objetivo del análisis debe orientarnos sobre qué comparar, pero repetimos, cuando se quiere simplemente determinar los niveles de participación entre dos países, o distintas etapas de un mismo país, entonces debemos comparar elecciones similares. Un problema en este sentido es el de países con distinto régimen político, por ejemplo los países presidenciales de América Latina y los países parlamentarios del Caribe. En casos como estos, si se quiere comparar el nivel de participación, lo adecuado parece ser comparar las elecciones que marcan la pauta en cuanto a definir la orientación gubernamental, que serían las de mayor interés para la población en cada caso: las de presidente en los países presidenciales, con las parlamentarias de los países parlamentarios. No tendría sentido comparar las parlamentarias de ambos tipos de países, porque como es obvio en el caso de los países parlamentarios estas definen el gobierno, mientras que ese no es el papel de las parlamentarias separadas en los países presidenciales¹⁵.

b. Participación Electoral Efectiva: Esta variable clasifica los ciudadanos de cada país entre quienes votan válidamente, quienes votan blanco o nulo, y quienes se abstienen. La variable **participación electoral** nos permite comparar etapas de un mismo país, y entre países, con relación al número de ciudadanos que acude a las urnas, lo cual es un hecho importante por cuanto quienes lo hacen

¹⁵ Lijphart usa como término de comparación las elecciones que presenten el mayor nivel de votación en cada país: usualmente las parlamentarias para países parlamentarios y las presidenciales de segunda vuelta para países presidenciales. Lijphart, *Patterns of Democracy*..., p. 284.

demuestran algún nivel de interés y compromiso con el sistema democrático aún en países de voto obligatorio. Sin embargo, un número de personas, muy variable según los países, emite un voto no válido (nulo o en blanco) bien por impericia, por desconocimiento de las reglas, porque considera que todas las opciones le dan igual, porque acudió a votar simplemente para cumplir con la obligatoriedad¹⁶, por evitar posibles sanciones, por hacerse acreedor al estímulo que se haya establecido, o porque sus votos no fueron computados debido a fallas organizativas que impidieron hacerlos valer. La participación de estos grupos que emiten un voto no válido la podemos denominar participación no efectiva y a ellos votantes no efectivos. Quienes acuden a votar y emiten un voto válido por alguna de las opciones postuladas estarían comprendidos en el concepto de participación efectiva. Estos últimos son los que efectivamente toman la decisión política de la que se trate, de allí que sea importante establecer el nivel de participación efectiva que se presenta en una determinada elección. Gray y Caul consideran incluso que las comparaciones de participación electoral deben hacerse con base a la participación efectiva y no con base a los indicadores de participación electoral señalados arriba que incluyen en el denominador tanto los votos válidos como los no válidos (Gray y Caul)¹⁷. El indicador de participación efectiva tiene siempre como núcleo la determinación del porcentaje de votos válidos. Puede tener tres modalidades, al igual que en el caso de la participación electoral según

¹⁶ Power, Timothy and J. Timmons Roberts, "Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil". *Political Research Quarterly* 48 (December), 1995.

¹⁷ Estos autores utilizan como indicador de participación electoral el porcentaje de la población en edad de votar que voto válidamente. Gray y otro, "Declining Voter...", p. 1093. Nótese que población en edad de votar incluye tanto nacionales como extranjeros.

cual sea la base sobre la que se obtenga el porcentaje: electores inscritos en el registro electoral, ciudadanos activos o nacionales en edad de votar. En el primer caso se tomaría como indicador de participación electoral efectiva el **porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que votaron válidamente** (es el resultado de multiplicar los votos válidos por cien y dividirlos entre el número de inscritos en el registro electoral). En el segundo caso el indicador sería el **porcentaje de ciudadanos activos que votaron válidamente** (se obtiene multiplicando el número de votos válidos por cien y dividiendo entre el número de ciudadanos activos). Finalmente, en el tercer caso, se usaría como indicador el **porcentaje de nacionales en edad de sufragar que votaron válidamente** (se obtiene multiplicando el número de votos válidos por cien y dividiendo entre el número de nacionales en edad de votar). El indicador mas adecuado sería el segundo, sin embargo suele recurrirse al tercero o al primero cuando resulta imposible obtener la información correspondiente.

Al igual que en el caso de la **participación electoral**, la **participación electoral efectiva**, puede considerarse con relación a los distintos tipos de elecciones que se efectúan en un país: nacionales (presidenciales o parlamentarias), regionales (gobernadores, legislaturas departamentales, provinciales o estatales), municipales (alcaldes, concejos), referendos, etc. Como antes se indicó, al comparar la participación de un país con la de otros, es fundamental que se haga a nivel de elecciones similares: referendos con referendos, elecciones nacionales con nacionales, etc.

- c. **La profundidad de la participación electoral:** Por profundidad de la participación electoral entendemos el alcance de la misma en cuanto a los aspectos de la vida pública sometidos a decisión mediante el voto: la elección de gobernantes y la decisión de políticas públicas mediante

referendo. La medida y forma en que se combinan estos dos modos de decisión nos permite clasificar la forma de gobierno del país según el grado en que la soberanía popular sea directamente ejercida por la población o delegada a representantes electos. Aunque la democracia moderna o poliárquica es necesariamente una democracia representativa¹⁸, a nivel teórico es usual mantener como los dos extremos la democracia representativa y la democracia directa. **Gobierno representativo** es aquel en el cual la orientación política del Estado es fijada, al menos predominantemente, por funcionarios electos. Dentro de esta categoría podemos distinguir tres tipos de gobierno representativo: puro, atenuado y participativo¹⁹. **Gobierno representativo puro** es aquel en el cual los funcionarios electos tienen a su cargo la fijación de las líneas de acción a seguir por los poderes públicos a todos los niveles: nacional, provincial, municipal. La ciudadanía se limita a la elección de estos funcionarios y carece de mecanismos institucionales como el referendo para dirigir la actuación de ellos. **Gobierno de representación atenuada:** los gobernantes electos toman la mayoría de las decisiones políticas, pero se introducen elementos de participación directa aún cuando su utilización depende de la voluntad de los órganos del poder público. Es decir, la población es o puede ser llamada a decidir políticas públicas mediante referendos, pero éstos sólo pueden ser convocados por las instancias del poder público y no directamente por los gobernados. **Gobierno de Representación Participativa:** los órganos representativos siguen siendo los que toman la mayor parte de las decisiones políticas, pero la población tiene la facultad de

¹⁸ Dahl, *La democracia...*, pp. 108; Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*. Paidós, Buenos Aires, 1991, pp. 257-278.

¹⁹ Molina, José, "Democracia Representativa y Participación Política en Venezuela", *Cuadernos de Capel* 10. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1986, pp. 13-17.

asumir por sí misma esta función, y de hecho lo hace, mediante la convocatoria a referendo para derogar decisiones del poder público, o combinada con la iniciativa popular para promover y aprobar actos normativos. En esta modalidad, el grado de participación varía según la intensidad con la cual sean usados estos mecanismos, los cuales abren las puertas para una efectiva labor de dirección y control por parte de los gobernados sobre los gobernantes.

Democracia Directa: cuando la mayoría de las decisiones políticas son tomadas por la población mediante asamblea o referendo. La clasificación de un país en alguna de estas modalidades debe hacerse no tanto con base a los textos legales, sino a la forma como efectivamente las decisiones son tomadas. Es decir, para que podamos hablar de **gobierno representativo atenuado o participativo** no basta que la Constitución establezca los mecanismos participativos que corresponden a cada tipo de gobierno, sino que estos tengan una utilización efectiva. En caso de que la Constitución de un país estableciera, por ejemplo, la iniciativa popular y el referendo para aprobar actos normativos pero ellos no se han puesto en práctica, esto obligaría a calificar al país como **gobierno representativo puro**, aún cuando deba hacerse la salvedad de que está potencialmente previsto que el mismo sea de representación atenuada o participativa. Aún en aquellos países en los cuales el referendo se utiliza, la intensidad con que ésta se hace es importante. Por ejemplo, un promedio de referendos por período de gobierno que sea inferior a uno no parece suficiente para dejar de considerar que el país es puramente representativo. Así pues nuestro indicador de **profundidad de la participación** en los gobiernos representativos, clasifica los países en: gobierno representativo puro, cuando no se producen referendos para decidir políticas públicas, o estos presentan un promedio menor de uno por período de gobierno; gobierno representativo atenuado: cuando se ha

producido más de un referendo por período de gobierno, contando a partir de su establecimiento legal o constitucional, y estos son convocados en su mayoría por iniciativa de los poderes públicos; gobierno representativo participativo: cuando se ha producido más de un referendo por período de gobierno, contando a partir de su establecimiento legal o constitucional, convocados en su mayoría por iniciativa popular. Se asume que la mayoría de las decisiones políticas sigue estando en manos de las autoridades electas, si no fuera así, y la política pública fuera orientada predominantemente mediante intervención directa de la población, entonces estaríamos en presencia de una democracia directa.

- d. Amplitud de la participación electoral:** Esta variable se refiere a la intensidad con la cual la población acude a las urnas, y ella depende tanto del número de cargos que son sometidos a elección, como del número de aspectos sometidos a decisión directa. El grado de amplitud depende de los niveles de gobierno donde se eligen los gobernantes o se utiliza el referendo (nacional, provincial, municipal y local), como del número de cargos y decisiones de política pública sometidos a elección en cada nivel. Como indicador de la amplitud de la participación electoral puede utilizarse la suma de todos los cargos públicos distintos sujetos a elección popular, más el número de políticas públicas sometidas a referendo en un determinado lapso de tiempo, o como promedio por año.

B. Campaña política

- a. Sufragio Pasivo:** La participación desde el punto de vista del sufragio pasivo está referida a la medida en que los ciudadanos hacen uso de su posibilidad de postularse a cargos públicos. A fin de poder comparar países con distinto

número de habitantes sin que este factor incline la balanza a favor de los países muy poblados, tomaremos como indicador del nivel de participación en el sufragio pasivo: el promedio de candidatos por cada 10.000 habitantes que se postulan para cargos públicos en un país durante un período determinado de tiempo, o en promedio por período presidencial o parlamentario. Es de esperar que los países que realizan más elecciones presenten un mayor nivel de sufragio pasivo, por ello, si tenemos interés en controlar por esta variable y comparar los países según el nivel de postulación promedio por elección, bastaría dividir el indicador mencionado por el número de elecciones ocurridas en el período.

b. Actividades partidistas y electorales: Uno de los ámbitos de mayor concentración de actividades de participación política lo constituyen los partidos políticos. Por su misma naturaleza de mediadores entre el ciudadano y el gobierno, los partidos políticos llevan a cabo funciones que generan la participación política. En primer lugar, se ocupan de la articulación y agregación de intereses colectivos, por lo tanto se convierten en un vehículo para la expresión de demandas por parte de los ciudadanos. Por otra parte, generan liderazgos políticos, puesto que entre sus funciones están el reclutamiento, la formación, el mantenimiento y el recambio de las elites políticas. Por último, cumplen con la función de movilización en tiempos de elecciones, no solo proporcionando guías de evaluación a los ciudadanos, sino además proporcionando información y brindando motivación a los electores. Es por ello que los partidos políticos son los principales promotores de actividades de participación política que forman parte de la modalidad arriba denominada **campaña política**.

La participación política puede ser observada a partir de los partidos políticos según las siguientes variables:

- i) *Ser miembro de un partido político.* Si bien hay diferentes formas de vincularse a un partido político, la inscripción formal constituye una indicación de la fortaleza de esta relación, y demuestra una actividad que va más allá de la identificación partidaria, puesto que puede conllevar obligaciones y actividades en relación con el partido. Esta variable puede ser medida utilizando como indicador la propia declaración de los ciudadanos sobre su pertenencia a partidos políticos en encuestas de opinión especializada (porcentaje de entrevistados que declara ser miembro de partidos). También podrían utilizarse las estadísticas que presentan los propios partidos sobre su número de militantes. Este último indicador no es muy confiable, puesto que los partidos no están obligados a presentar registros de sus adeptos (si acaso los llevan), y por tanto sus estimaciones públicas sobre el número de miembros están a menudo teñidas de intención publicitaria.
- ii) *Participación en la designación de candidatos.* Dependiendo del tipo de partido, la selección de candidatos a elecciones de diverso tipo puede estar sometida a la opinión de los miembros del partido. En algunos casos, estas decisiones se toman en elecciones primarias, que pueden ser incluso abiertas a todos los electores, sean o no miembros del partido. En otros casos, la selección de candidatos se lleva a cabo por medio de comités o asambleas, más o menos amplios, conformados estrictamente por miembros del partido. El porcentaje de ciudadanos que participan en la designación de los candidatos de partidos a cargos de elección popular es una variable importante de la participación. Los indicadores estarían basados en la

propia expresión de los ciudadanos sobre su asistencia a estos procedimientos de selección de candidatos en encuestas de opinión, o bien, en los resultados de asistencia a las elecciones primarias, según los datos proporcionados por los partidos o entes oficiales a cargo de la organización de estas elecciones. En caso de estar disponible, esta última fuente es la más confiable.

iii) Actividades de campaña electoral. Durante las campañas electorales se realizan una gran cantidad de actividades de promoción, y divulgación, tanto de candidatos como de plataformas políticas. Estas actividades pueden ser clasificadas en dos categorías: colectivas e individuales. En el primer tipo, las acciones son organizadas por el partido, y se cumplen como parte de las tareas de los activistas de partido, como fijar afiches o carteles, participar en reuniones, hablar en eventos públicos, organizar movilizaciones, etc. En la segunda categoría, las actividades se realizan a título personal, como tratar de convencer a otros de manera informal para que voten por un candidato o lista, apoyar públicamente al partido o al candidato. En ambos casos, más allá de la propia manifestación por parte de quienes realizan estas actividades, recogidas en encuestas de opinión, es difícil encontrar otros indicadores.

iv) Financiamiento de partidos y candidatos. La contribución con dinero al partido o a un candidato (cuyas intenciones pueden ser más o menos altruistas) refleja la intención de influir en la selección de las autoridades, apoyando de manera activa una de las opciones. Este financiamiento puede ser llevado a cabo en forma regular, como parte de las obligaciones de ser miembro activo de un partido, o esporádicas, si se realizan de forma espontánea. De nuevo en este caso el indicador más expedito es la propia declaración de los

ciudadanos recogida en las encuestas de opinión. Sin embargo, se advierte que en muchos casos, este tipo de donaciones o financiamientos no se hacen públicos, por sus posibles implicaciones legales, como se estableció anteriormente. Es posible que solamente estén dispuestos a expresar públicamente sus actividades de financiamiento los miembros de partidos que realizan aportes en forma regular.

v) *Asistencia a eventos de campaña.* Muchos ciudadanos que no son formalmente miembros de partidos, pero que sienten alguna simpatía por un partido o candidato, asisten a los eventos de apoyo organizados por estas organizaciones en tiempos de campaña, los cuales asumen muy diversas formas: concentraciones, mítines, caravanas, cenas, ferias, reuniones, etc. La propia expresión de quienes acuden a este tipo de evento, recogida en encuestas de opinión pública, es el indicador que se propone. Otras guías tales como los estimados de asistencia presentados por los partidos o por los medios de comunicación resultan indicadores muy poco confiables.

Otra gran área de la participación política la constituye la posibilidad de expresar demandas ante el sistema político, con el objetivo de lograr una respuesta por parte del gobierno, ya sea atendiendo la solicitud o modificando su política. Esta expresión de demandas puede ser realizada tanto a título personal como colectivo, aún cuando su objetivo puede ser el de satisfacer necesidades de la comunidad o particulares de un individuo o grupo reducido. Es decir, estas actividades abarcan las modalidades de participación que antes denominamos: **actividad comunitaria** y **actividad particular**.

C. Actividad comunitaria

Entre las actividades de carácter colectivo tenemos:

- a. Reuniones públicas y manifestaciones.** La asistencia a manifestaciones o reuniones públicas, no ligadas a campañas electorales, constituye un mecanismo de participación frecuentemente utilizado para demostrar apoyos o expresar demandas de variados sectores de la población, sobre todo por el estudiantil. Las manifestaciones públicas en algunos casos pueden generar conflictos o violencia, sobre todo cuando se establecen las posiciones de grupos adversos. Estas actividades violentas quedan fuera del análisis de las formas de participación legítimas, tal como se estableció anteriormente. Una de las formas de medir esta variable es la propia declaración de los participantes en este tipo de eventos, de modo que el instrumento a utilizar sería una encuesta y el indicador el porcentaje de entrevistados que declara haber participado en reuniones o manifestaciones. Alternativamente, pueden utilizarse como fuente las reseñas periodísticas de estos sucesos, sin embargo, de esta manera resulta más complicado y difícil cuantificar estos eventos.
- b. Huelgas políticas.** En la realización de una huelga privan las motivaciones netamente económicas en campos específicos, para el logro de reivindicaciones de tipo laboral. Sin embargo, las huelgas también son utilizadas como una forma de presión ante el gobierno, particularmente las huelgas generales, las cuales congregan a todos los sectores económicos sin distinciones, y que tienen como finalidad establecer posiciones frente las políticas del gobierno. La caracterización de una huelga como política depende de las circunstancias en las que se produzca. La participación en este tipo de huelgas tiene una connotación de expresión de demandas ante el gobierno, ya sean de

naturaleza general o para un grupo de interés en particular. De igual manera, la propia declaración de los participantes constituye el elemento clave para medir esta variable. También es posible utilizar la fuente periodística, con las restricciones anotadas anteriormente.

- c. Peticiones colectivas al gobierno.** En algunas ocasiones, las demandas al gobierno son puntuales, sobre aspectos muy específicos. El mecanismo consiste en realizar una solicitud al gobierno para implementar algún tipo de decisión avalada por una gran cantidad de ciudadanos. Firmar una petición para una oficina pública constituye una actividad de participación de amplia difusión y que es difícil de ser obviada por el gobierno, sobre todo si logra un amplio apoyo. En algunos casos, se han puesto en marcha operativos de recolección de firmas que alcanzan notoriedad nacional. El indicador de esta variable es la propia manifestación de los ciudadanos de haber firmado alguna petición de esta naturaleza: porcentaje de ciudadanos que participan en esta actividad, determinado con base a una encuesta.
- d. Participación institucional no electoral en el proceso de toma de decisiones.** Una variante significativa de la participación política en la modalidad de actividad comunitaria es el caso de las comisiones designadas por la administración pública para determinados asuntos, con participación de representantes de la sociedad civil organizada²⁰. Por ejemplo, cuando se designa una comisión tripartita para asuntos de salario con presencia de un representante de los sindicatos, uno de las asociaciones empresariales y otro del gobierno. Estas comisiones pueden tener carácter permanente o temporal, decisivo o consultivo.

²⁰ Molina, José y Vaivads, Henry, "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado Venezolano". *Cuestiones Políticas* 3, 1987.

A su vez la presencia de la sociedad civil puede ser mayoritaria o minoritaria en ellas. Son decisivas cuando la comisión toma la decisión de política pública, y consultivas cuando proponen políticas públicas a otro ente público que tomará la decisión. Hay presencia mayoritaria de la sociedad civil cuando el número de los representantes no gubernamentales supera los designados por la administración pública. En cualquiera de las combinaciones que resultan de estos tres criterios son un procedimiento importante para hacer presente en las políticas públicas los intereses de la sociedad civil; sin embargo, parece claro que su eficacia como mecanismo de influencia está directamente relacionado en primer término con que sean o no decisivas, luego con la posibilidad de que sean mayoritarias, y en tercer lugar con su duración en el tiempo. Las más eficaces, como mecanismos de participación, son las decisivas, permanentes, con mayoría no gubernamental. Las de menor eficacia, al menos en el papel, son las consultivas, temporales, con mayoría gubernamental. Ahora, dado que nuestro interés es en primer lugar el grado en que se presentan oportunidades de participación, pudiéramos obviar el nivel de eficacia de las comisiones, y centrar el análisis en el volumen de las mismas. En ese sentido podemos utilizar como indicador de esta variable, de modo que podamos comparar la situación de unos países con otros, la cantidad promedio por período gubernamental de comisiones de la administración pública con participación de la sociedad civil.

D. Actividad participativa particular

Por otra parte, en las actividades de tipo individual se plantean las siguientes:

- a. Reuniones con funcionarios públicos.** El ponerse en contacto en forma personal con un funcionario público a cualquier nivel, ya sea local, regional o nacional para el planteamiento de una demanda, constituye una actividad de participación que requiere mucha iniciativa por parte de los ciudadanos. En este caso, hay límites muy difusos entre una actividad legítima de participación política, y otro tipo de actividad no legítima, como el tráfico de influencias. Dado que se trata de actividades muy personales, el mejor indicador es la propia declaración de los ciudadanos recolectada mediante encuestas de opinión.
- b. Cartas a funcionarios públicos.** Consiste en dirigir comunicaciones a funcionarios públicos para el planteamiento de demandas. En algunos casos se han creado instituciones especializadas para canalizar las demandas, como la Defensoría del Pueblo. De igual manera que en el caso del contacto personal, la fuente apropiada de información sobre esta actividad es el ciudadano mismo, de modo que el indicador de la magnitud de su utilización sería el porcentaje de ciudadanos que declara haber realizado esta actividad al responder una encuesta de opinión pública.
- c. Cartas a periódicos.** En este caso, la expresión de las demandas se realiza en forma pública, tanto para la expresión de demandas generales, como para peticiones particulares. Muchos periódicos dedican una sección a la publicación de estas cartas, e inclusive se ha creado la figura de un **ombudsman**, que de alguna manera atiende y canaliza las peticiones de los ciudadanos. Para esta variable puede recurrirse tanto a la expresión de los ciudadanos, como a los registros de prensa.

E. Ejercicio de cargos públicos de dirección política

Como antes indicamos el aspecto relevante desde el punto de vista de los derechos de participación política es el de la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos para el ejercicio de los cargos de dirección política. En este punto uno de los nodos críticos es la igualdad de oportunidades entre grupos étnicos y entre géneros. A estos efectos son particularmente pertinentes las variables sobre equilibrio de la participación por grupos étnicos y género que se plantean a continuación de este punto con respecto a todas las actividades de participación. La sub-representación de la mujer en los cuerpos deliberantes de las sociedades democráticas ha sido un punto particularmente polémico y de interés para legisladores y académicos²¹. Con base a esta discusión han surgido las cuotas femeninas en las listas de los candidatos que tienden a extenderse en América Latina. Los indicadores de equilibrio de la participación por género que se presentan más adelante son de especial utilidad. En el caso de algunos países de América Latina habría que extender esta preocupación por el equilibrio de la representación por género, a los grupos étnicos, particularmente a los sectores indígenas.

Con relación a cada uno de los aspectos anteriores podría hacerse un análisis del grado en que la participación es igualitaria o presenta desniveles entre los géneros, o entre los distintos grupos étnicos que componen la población. Lo que sería de esperar en condiciones ideales de igualdad es que cada género, o grupo étnico tuviera presencia en las actividades de participación en proporción a su peso en la población. Si el sector indígena conforma el veinte por ciento de la población,

²¹ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. Yale University Press, New Haven: 1999, p. 280; Jones, Mark, "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from Argentine Provinces". *Comparative Political Studies* 31 (February), 1998.

habría una participación equilibrada desde el punto de vista étnico, si los indígenas fueran también el veinte por ciento de quienes votan, o de quienes forman parte de organizaciones políticas, etc. Igual en el caso del género, dado que las mujeres son aproximadamente la mitad de la población, habría una participación equilibrada con base en el género si también fueran la mitad de quienes participan. Una participación desequilibrada se presenta cuando un sector tiene una presencia entre los participantes que es significativamente inferior o superior a la proporción que representa en la población. El desequilibrio en la participación implica la existencia dentro de la sociedad de condiciones adversas para uno o más sectores de ella, condiciones adversas que inhiben su participación política, y que generan desigualdad política. El desequilibrio de la participación afecta negativamente el principio democrático de la igualdad política porque quienes participan menos, por ejemplo al votar, tienden a perder peso a los ojos de los dirigentes que ven su carrera política depender mucho menos de ellos, que de los sectores que copan los escenarios políticos. Además como sector, pasan a tener en las decisiones políticas un peso inferior al que les correspondería dado su incidencia poblacional. Por ello dos variables importantes en el tema que nos ocupa son el **Equilibrio étnico de la participación** y el **Equilibrio de la participación por género**. Como indicador del equilibrio de la participación de un sector determinado podría utilizarse lo que pudiéramos llamar el **nivel de participación sectorial**, y que nos señalaría en que medida un determinado sector está por debajo o por encima de la participación que sería de esperar de acuerdo a su peso en la población. Este indicador se calcularía así: el porcentaje que un sector representa en la población se resta del porcentaje que representa ese sector entre quienes participaron en una determinada actividad, el resultado nos indica cuantos puntos de porcentaje por debajo o por arriba de la participación esperada según su presencia en la población tuvo el sector, y es

comparable con el obtenido por otros grupos, la sobre-representación de unos coincidirá con la sub-representación de otros. Por ejemplo, si tenemos que los sectores indígenas constituyen el 20% de la población, pero sólo el 5% de quienes fueron a votar, nuestro indicador de participación sectorial sería: $5-20 = -15$. Lo cual indicaría que los indígenas estuvieron representados entre los participantes con quince puntos porcentuales menos de los que sería de esperar dado su peso en la población. Con base a este cálculo puede determinarse la medida en que la participación en una actividad política está globalmente desequilibrada, no para un sector, sino para el conjunto de ellos. Para ello deben sumarse las diferencias de participación de todos los grupos, prescindiendo de los signos, es decir como si todas fueran positivas, y el resultado se divide entre dos. La cifra final indicaría los puntos de porcentaje en que unos grupos están sobre-representados y otros sub-representados en un determinado acto de participación. En teoría este resultado puede ir de “0” a “100”. Mientras más cerca esté de cien menos equilibrada será la participación²². Este indicador puede también utilizarse con referencia a la composición de los cuerpos deliberantes, por ejemplo para determinar en que medida los géneros están representados de acuerdo a su peso poblacional en ellos, y comparar los distintos países entre sí.

Hemos propuesto múltiples indicadores para cada una de las modalidades de participación política, no obstante, con el objeto de simplificar el análisis, pudiera procederse a combinar estos indicadores en una escala de participación por modalidad.

²² Este indicador es una adaptación del estadístico “D” desarrollado por Loosemore y Hanby (1971) para determinar el nivel de distorsión de la proporcionalidad en la distribución de escaños en una elección. Las alternativas a este indicador pueden verse en: Molina, José. 2000. “Proporcionalidad”. En: *Diccionario Electoral*. Tomo II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ed., San José de Costa Rica, 2000; Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 57-62.

Ello facilitaría comparar la situación de los países entre sí, aunque obviamente se perdería especificidad. Esta acumulación en escalas de participación por modalidad en vez de por actividad, sería igualmente útil para someter a análisis estadístico la hipótesis de que los factores que se presentan en la próxima sección constituyen las principales variables explicativas de las diferencias de participación entre unos países y otros, o entre distintas épocas de un mismo país.

4. Factores vinculados al desarrollo de los derechos de participación política

Analizaremos en esta sección las condiciones de diversa naturaleza que influyen en el desarrollo de los derechos de participación política. Un primer factor elemental es el reconocimiento jurídico de los derechos de participación, una segunda condición es el grado de desarrollo democrático de la sociedad, factor que comprende las condiciones fundamentales para la democracia, y aquellas otras que inciden en la calidad de la misma. En tercer lugar consideraremos las condiciones político-institucionales que afectan la participación, y finalmente las condiciones socio-económicas. Cada una de estas categorías comprende como veremos un conjunto de elementos, todos ellos configuran las que pudiéramos considerar nuestras variables independientes: los factores que inciden en el nivel de desarrollo de los derechos de participación en una sociedad, en la medida en que estas variables se mueven en el sentido que señalaremos como favorable a la participación, nuestra hipótesis es que mayor será el grado en que los derechos de participación funcionan, y por lo tanto mayor también debe ser el nivel de participación en esa sociedad medido por los indicadores propuestos en la sección anterior.

Pensamos que cada uno de los cuatro conglomerados de condiciones arriba indicados pueden ser considerados

separadamente, y su efecto resumido en una escala que recoja al conjunto de ellos. Ello permite al investigador de las condiciones de la participación resumir estas en los cuatro factores indicados, que para el análisis estadístico, funcionarían como cuatro indicadores, haciendo más parsimoniosa la comparación de los países y la explicación de la diferencia entre ellas. Así pues, resumiremos el conjunto de variables vinculadas al ejercicio de los derechos de participación política en cuatro indicadores: reconocimiento jurídico, desarrollo democrático, condiciones político-institucionales, condiciones socio-económicas.

A. Reconocimiento jurídico de los derechos de participación

Aunque no puede considerarse como una condición necesaria o suficiente, el hecho de que un país reconozca en su ordenamiento jurídico los derechos de participación arriba indicados es un factor favorable a su desarrollo real en la sociedad. Este reconocimiento, aún en Estados de dudosa credencial democrática y tendencia autoritaria, genera expectativas y da legitimidad a los individuos u organizaciones de la sociedad civil que intentan ejercerlos o exigen el respeto a los mismos. El reconocimiento de los derechos puede darse a nivel de tratados internacionales, de normas constitucionales, de disposiciones de rango legal, y finalmente en decisiones jurisprudenciales. La condición más favorable se daría cuando se conjugan los cuatro niveles de reconocimiento jurídico, y la menos favorable cuando no ocurre ninguno de ellos. Por ello, sugerimos como indicador de la variable **reconocimiento jurídico** una escala que otorgue a cada país de cero a cuatro puntos por cada uno de los derechos de participación arriba mencionados según que esté reconocido en los cuatro niveles, tres, dos, uno o ninguno.

B. Desarrollo democrático

Participación política y democracia no son sinónimos pero están estrechamente vinculados. La democracia requiere de la participación política de modo que en sí misma implica la existencia de condiciones favorables a ella. Es plausible asumir que a mayor desarrollo democrático mayores serán las posibilidades y estímulos a la participación política y a la vigencia de los derechos vinculados con ella. Por ello proponemos una variable compuesta, en realidad una escala, que distinga a los países según su nivel de desarrollo democrático. Nuestra hipótesis es que a mayor desarrollo democrático mejores son las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos asociados a la participación política y, en consecuencia, ésta alcanzará niveles más altos. El desarrollo democrático ha sido objeto de diferentes estudios, y se han desarrollado diversas metodologías para evaluarlo²³. De éstas, las más utilizadas por los investigadores tienden a ser los requisitos institucionales mínimos y las condiciones favorables propuestas por Dahl²⁴, así como los elementos con base a los cuales *Freedom House* califica a los países en cuanto al nivel de libertades civiles y derechos políticos²⁵. Con base en estas fuentes es posible construir una escala que comprendería los elementos que a continuación se indican, a cada país se le daría de uno a diez puntos según el grado de desarrollo de cada uno de estos elementos. El indicador global de desarrollo

²³ Dahl, Robert, *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 231-145; Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid, 1999; Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 276; Diamond, Larry y otros, "Introduction". En Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries Latin America*. Second Edition. Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc. Colorado, 1999, pp. 60-65; "Freedom House in the World 1999-2000. Survey Methodology". Página Web: <http://www.freedomhouse.org/survey/2000/>; Vanhanen, *Prospects of Democracy...*

²⁴ Dahl, *La democracia...*, págs. 97-116; 165-186.

²⁵ "Freedom House...".

democrático vendría dado por la suma de la puntuación obtenida en cada uno de los elementos. La forma de asignar el puntaje puede variar, podría quedar a cargo de un equipo de expertos, hacerse con base a encuestas a la población, incluso para algunos elementos podría hacerse con base en metas cuantitativas previamente definidas. Así pues, nuestra escala de desarrollo democrático estaría formada por los siguientes elementos:

Requisitos institucionales mínimos de la democracia²⁶

Estos elementos deben existir en un país para que podamos decir de él que es una democracia, no obstante, aún estando presentes, su nivel de desarrollo puede variar, lo que permite asignarle a cada país una puntuación del uno a diez, según el grado alcanzado.

a. Elecciones libres e imparciales: Entre los aspectos que deben tomarse en cuenta para ubicar a cada país en la escala correspondiente a este elemento pueden sugerirse los siguientes: a) Independencia de los organismos electorales con respecto a los poderes públicos y los partidos políticos; b) Nivel de violencia política; c) Grado en que el financiamiento público o privado de las organizaciones políticas es regulado para que genere condiciones equitativas de participación en los procesos electorales; d) Democracia interna en los partidos y en la selección de sus candidatos; e) Facilidad para la postulación de candidaturas f) Celeridad en la resolución de las impugnaciones a los resultados de los procesos electorales. Mientras mayor sea la libertad y condiciones de la imparcialidad, mayor será el estímulo para los distintos sectores a participar en las elecciones. Por el contrario, en condiciones de violencia política,

²⁶ Estos elementos son los que Dahl propone como los requisitos mínimos para que un país pueda ser considerado democrático. Dahl, *La democracia...*, p.97.

ventajismo para unos sectores o restricciones contra las candidaturas de oposición es de esperar que grupos importantes se inhiban de participar creyendo que el proceso resultará una mascarada para cohonestar un gobierno autoritario, por temor o simplemente abrumados por las restricciones.

- b. Control del gobierno por los gobernantes electos:** Se refiere este elemento a que la democracia implica que quienes gobiernan efectivamente deben ser las personas elegidas por la población, y no los militares, los grupos económicos, una potencia internacional colonial, etc. De nada valen las elecciones si los funcionarios electos no son los que efectivamente gobiernan. Es de suponer que mientras mayor sea la posibilidad de los gobernantes electos de incidir en la orientación económica, social y política del país, mayor será el interés que despertarán las elecciones, y mayor será la participación. A objeto de ubicar los países en esta escala se sugiere tomar en cuenta los siguientes aspectos: a) Independencia frente a potencias o instituciones extranjeras; b) Autonomía del gobierno frente a centros de poder interno; c) Subordinación de las fuerzas armadas y policiales al poder civil; d) Grado en que el uso de la violencia está bajo el control efectivo de los gobernantes electos.
- c. Libertad de Expresión.** Siendo uno de los derechos básicos de la participación política, es también uno de los elementos que marcan el desarrollo democrático básico de una sociedad. Es claro que en la medida en que la libertad de expresión sea objeto de restricciones, en esa medida es probable que igualmente se inhiba la participación política especialmente la que requiere de este derecho para poder manifestarse en libertad, sin temor a represión. Entre los aspectos a tomar en cuenta para la clasificación de un país en esta escala pueden sugerirse: a) Existencia o no de

periodistas detenidos por hechos vinculados a su actividad profesional; b) Existencia o no de instancias de censura c) Proporción de propaganda oficial en los ingresos publicitarios de los medios; d) Casos de retardo injustificado o negativa a autorizar nuevos medios de comunicación, etc.

- d. Acceso a fuentes alternativas de información:** Hace referencia este elemento al grado en que, además de la libertad de expresión, funcionan efectivamente en una sociedad determinados medios alternativos de información que presentan las opiniones de los diversos sectores de la sociedad. La ubicación de un país en esta escala debe tomar en cuenta el número y diversidad de los medios de comunicación, y el grado en que ellos dan cabida a los diferentes intereses, etnias y sectores en general que conforman la sociedad. No es sólo que existan muchos medios de comunicación, sino que ellos sean propiedad de grupos o individuos diferentes, y que en conjunto den cabida a los varios componentes de la sociedad. Es de esperar que en la medida en que las diferentes corrientes y sectores tengan mecanismos para hacer llegar al público sus posiciones, mayor será el número de personas motivadas a intervenir en alguna de las modalidades de la participación política.
- e. Autonomía de las asociaciones de la sociedad civil:** Se refiere este elemento por una parte al grado de pluralismo social, es decir al nivel en que la sociedad se organiza en grupos de interés, y el nivel en que estas asociaciones son autónomas del Estado. Para evaluar este elemento debe tomarse en cuenta el porcentaje de la población que se encuentra organizado en asociaciones no partidistas y no gubernamentales, ponderado por la valoración del grado en que estas asociaciones tienen autonomía frente al poder político. Este elemento introduce en el análisis de la

participación a la sociedad civil y sus relaciones con el Estado, con base en dos criterios que consideramos pertinentes, uno cuantitativo: el nivel en que la población está organizada; y otro cualitativo: la medida en que estas organizaciones de la sociedad civil tienen voluntad propia y responden efectivamente a los intereses de sus asociados, en vez de constituir correas de transmisión para el control de la sociedad por el estado y los partidos políticos. Está demostrado que las personas que pertenecen a algún tipo de asociación tienden a participar más, votando por ejemplo, que quienes no están en ninguna asociación²⁷, ello en sí mismo nos permite esperar que dentro de una sociedad determinada a mayor organización de la sociedad civil mayor será el clima favorable al ejercicio de los derechos de participación. Por otra parte, uno de los modos de participación política es precisamente la acción comunitaria de presentación de demandas, protestas o apoyos a la administración pública. En consecuencia, mientras mayor sea el grado de organización de la sociedad civil también mayor será la posibilidad de que ésta asuma acciones tendientes a influir en las políticas públicas. No obstante, para que esta afiliación organizativa tenga sentido democrático y conduzca a un ambiente propicio a la participación, debe tratarse de organizaciones efectivamente autónomas, no de organismos creados desde el aparato estatal para controlar a sus ciudadanos.

- f. Ciudadanía inclusiva:** Se refiere este elemento a la extensión de la ciudadanía en relación a los habitantes del país. Es decir, el grado en que los derechos políticos son disfrutados universalmente por las personas adultas en una determinada sociedad. Los derechos políticos son universales cuando se les reconocen a las personas adultas

²⁷ Verba y otros, *Participation and...*, pp. 112-142.

sin discriminación basada en género, ingreso, etnia, credo o condición social, o de cualquier tipo dirigida a someter un sector social a la voluntad política del sector dominante. Tiende a aceptarse la exclusión de algunos grupos como quienes cumplen condena penal, los entredichos civilmente, los militares y los extranjeros. Sin embargo, la tendencia es a extender el sufragio activo a los militares, y ampliar las posibilidades de participación política de los extranjeros residenciados en el país, al menos en cuanto al gobierno municipal se refiere. Este último punto, el de los derechos políticos de los extranjeros en situación de residencia permanente, posiblemente sea uno de los temas que más presionen en los próximos años sobre las fronteras de la participación. Como aspectos a tomar en cuenta para ubicar a un país en la escala correspondiente a este elemento tenemos: i) la exclusión, expresa o tácita, de algún grupo social de los derechos de ciudadanía; ii) el porcentaje de la población adulta con derechos de ciudadanía plena; iii) la medida en que los nacionales por naturalización y los extranjeros tienen acceso al sufragio activo y pasivo.

Calidad de la democracia

Además de la consideración relativa a la existencia o no de los elementos esenciales a la democracia, autores como O'Donnell²⁸ y Lijphart²⁹ han planteado la necesidad de hacer referencia a otros elementos que también influyen en la calidad de la democracia. Parte de ellos son cubiertos por la idea presentada anteriormente de que los elementos fundamentales, en efecto, pueden presentar niveles más allá de su existencia

²⁸ O'Donnell, Guillermo, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1999, p.p. 159-194 y O'Donnell, Guillermo, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion", en *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, eds., Juan Méndez, Guillermo O'Donnell and Paulo S. Pinehiro. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1999.

²⁹ Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 275.

mínima, y estos niveles afectan el grado de desarrollo democrático, a continuación nos referiremos a otros aspectos que son usualmente considerados como relacionados con la calidad de la democracia, en adición a los requisitos fundamentales antes indicados.

g. Estado de Derecho. El respeto de la legalidad por parte de los órganos del Estado, particularmente en cuanto tiene que ver con el respeto por parte del gobierno y el respaldo jurisdiccional a los derechos de participación, es una de las condiciones más importantes para que estos puedan considerarse en aplicación y para que las actividades vinculadas a ellos se lleven a cabo. El reconocimiento jurídico de los derechos en los textos legales, al que nos hemos referido antes, es un aspecto importante, pero la existencia general en la sociedad de condiciones propicias para la aplicación oportuna e igual de la ley a todos los ciudadanos y servidores públicos, es igualmente una condición relevante. Autores como O'Donnel³⁰ y Diamond, Hartlyn, Linz³¹ han insistido en que el escaso desarrollo del Estado de Derecho es uno de los problemas de calidad más serios de las democracias latinoamericanas. Mientras más cerca esté un país de cumplir con los postulados del Estado de Derecho más amplia y eficaz será la protección a los derechos humanos en general y a los de participación en particular, mayor será el desarrollo de estos derechos, mejores serán las condiciones para la participación, y es plausible esperar que ésta sea más intensa. Como aspectos a tomar en cuenta para ubicar a un país en la escala relativa al grado en que existe un Estado de Derecho tenemos los siguientes: independencia, idoneidad, honestidad y accesibilidad de la administración de justicia; existencia de

³⁰ O'Donnel, "Polyarchies and...".

³¹ Diamond, "Introduction...", p. 33.

mecanismos efectivamente expeditos para la protección de los derechos humanos (por ejemplo la acción de amparo o similares); tradición de acato por parte del poder público a fallos jurisdiccionales internos en materia de derechos humanos; aceptación de la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos y tradición de acatamiento a sus fallos.

h. Control Horizontal del Poder: Por control horizontal del poder nos referimos a los llamados por la doctrina anglosajona pesos y contrapesos del poder. Es decir a la medida en que el ejercicio del poder por unos órganos está controlado por otros, con competencia para ello. El control jurisdiccional al que nos referimos en el punto anterior es uno de estos contrapesos. El otro es el control parlamentario de la administración pública. La ausencia de un control parlamentario real sobre la actividad ejecutiva ha sido apuntada por O'Donnell³² como una de las características de la llamada por él **democracia delegativa**, es decir de una democracia **presidencialista** y **plebiscitaria** en la cual el presidente tiende a ser una especie de monarca absoluto con período restringido. En ausencia de un parlamento en condiciones reales de vigilar la legalidad, conveniencia y oportunidad de las acciones de la administración, es de esperar que el ejercicio de los derechos de participación se vea menoscabado. La acción del parlamento debería por una parte canalizar las demandas de la participación ciudadana, y por la otra velar porque los canales de participación se mantengan abiertos. En la medida en que pueda o no cumplir estas funciones la participación se verá favorecida u obstaculizada. Entre los aspectos a tomar en cuenta para ubicar un país en cuanto al nivel de control horizontal del

³² O'Donnell, *Counterpoints...* , pp. 159-174.

poder tenemos: i) Porcentaje de escaños del parlamento controlados por la oposición. A mayor presencia de la oposición mayor control; ii) Parlamento con facultades de censurar y destituir ministros, o al presidente mismo, y condiciones políticas que hagan esto factible; iii) Grado en que la Constitución otorga al parlamento otras facultades de control sobre el ejecutivo además de la censura.

- i. Cultura Política Democrática:** Esta consiste en la aceptación de un conjunto de valores y actitudes vinculados a la práctica de este sistema, entre ellos: i) la creencia de que a pesar de los problemas concretos que puedan existir o del fracaso de uno o varios gobiernos en particular, la democracia es el mejor sistema para el país; ii) tolerancia de grupos o sectores distintos a uno; iii) eficacia política: convicción de que nuestras acciones, especialmente las de tipo colectivo, pueden incidir en la orientación del país; iv) respeto pero no sumisión a la autoridad; v) interés en la política. En la medida en que una mayor proporción de la población posea una cultura política democrática, es de esperar que más favorable será la tendencia a participar y respetar la participación de los otros. Para evaluar este componente de desarrollo democrático lo aconsejable es utilizar encuestas de opinión pública, las de carácter comparado como el Estudio Mundial de Valores o el Latinobarómetro, presentan preguntas relativas a la cultura política democrática, y en particular hacia el respaldo a la democracia como sistema de gobierno.
- j. Igualdad económica:** Tienden a coincidir los autores en que la desigualdad económica genera desigualdad política, y en ese sentido afecta la calidad de la democracia³³. A menor desigualdad económica en una sociedad mayor posibilidad de que se reduzcan también las diferencias en

³³ Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 282; Diamond y otros, "Introduction...", p. 48; O'Donnell, *Counterpoints...*, p. 197.

cuanto a información política y en cuanto a los recursos necesarios para una participación eficaz. En ese sentido a menor desigualdad social y económica entre los habitantes de un país, mayores serán las condiciones favorables al ejercicio amplio de los derechos de participación. Uno de los indicadores más utilizados de desigualdad económica es la relación entre el porcentaje del ingreso nacional que corresponde al sector más rico, y el que recibe el más pobre. Para ello, por ejemplo, podría dividirse el porcentaje del ingreso nacional recibido por el veinte por ciento más rico, entre el que recibe el veinte por ciento más pobre³⁴.

C. Condiciones político-institucionales

La participación política se hace más fuerte en aquellos países donde existen condiciones políticas favorables para su desarrollo. El grado de desarrollo de instituciones y mecanismos que favorecen la participación puede considerarse para todas las modalidades de la participación política. En relación con el **sufragio**, varios arreglos institucionales pueden promover la participación, entre ellos destaca el voto obligatorio. Los estudios clásicos sobre participación electoral dan cuenta de una más alta tasa de participación en aquellos países donde el voto es obligatorio³⁵. Cuando a través de una reforma institucional se ha introducido el voto obligatorio el porcentaje de asistencia electoral aumenta en forma inmediata, cuando por el contrario, la obligatoriedad se elimina, los

³⁴ Lijphart, *Patterns of Democracy...*, p. 282.

³⁵ Powell, G., Binham, "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal, and Socio-Economic Influences". En *Electoral Participation: A comparative Analysis*. Richard Rose, ed., Sage. Powell, Beverly Hills, 1980; Crewe, Ivor, "Electoral Participation". En *Democracy at the Polls*. David Butler, Howard Penniman y Austin Ranney, eds., American Enterprise Institute Crewe, Washington D.C., 1981; Blais y Dobrzynska, "Turnout in Electoral..."; Pérez-Liñán, Aníbal, "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies". *Electoral Studies* 20 (No. 2, junio), 2001.

porcentajes de abstención aumentan considerablemente. El voto obligatorio constituye un instrumento institucional particularmente efectivo para elevar las tasas de asistencia electoral e igualar la participación ciudadana³⁶.

Otro mecanismo institucional que tiende a mejorar la participación política lo constituye el **sistema de cuotas femeninas**, que garantiza la presencia de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos. Este instrumento genera controversias, puesto que constituye un tipo de **discriminación positiva**, similar a la **acción afirmativa** utilizada en Estados Unidos a favor de las minorías étnicas. Sin embargo, en los países donde se ha aplicado el resultado ha sido el mejoramiento sustancial de la participación política femenina³⁷. En el mismo sentido funcionan las cuotas étnicas, las cuales intentan incorporar a la toma de decisiones políticas grupos tradicionalmente excluidos, como los indígenas.

El tipo de sistema electoral también tiene un impacto sobre la participación electoral. Los sistemas electorales que favorecen la representación proporcional tienden a mejorar los niveles de participación³⁸. Otros arreglos institucionales, tales como las facilidades de registro y votación influyen sobre las cifras de participación. En particular se ha demostrado como los mecanismos de registro electoral automático de la población resultan en una mayor participación electoral que el registro electoral dejado a cargo del elector, aún cuando sea obligatorio.

³⁶ Lijphart, Arend, "Unequal Participation: Democracies' Unresolved Dilemma". *American Political Science Review* 91, 1997, pp. 1-14.

³⁷ Jones, Mark, "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from Argentine Provinces". *Comparative Political Studies* 31 (February), 1998.

³⁸ Lijphart, "Unequal Participation..."; Blais y Dobrzynska, "Turnout in Electoral...".

Los partidos políticos, como vimos anteriormente, pueden constituirse en vías efectivas de participación en varios sentidos. Por una parte, los partidos desarrollan mecanismos de agregación y canalización de demandas, contribuyen a la formación del liderazgo político, y pueden convertirse en grandes movilizadores de las masas. La existencia de un sistema institucionalizado de partidos³⁹, esto es, partidos organizados, fuertes, estables y con fuertes vínculos con los diversos sectores de la sociedad, sirve para establecer condiciones favorables para la participación política.

Se propone como indicador de condiciones político-institucionales una escala de estímulo institucional a la participación en la cual los países se clasifiquen de acuerdo a cuantas de las condiciones institucionales favorables a la participación estén presentes en ellos: voto obligatorio, facilidades de registro, facilidades para la votación, incentivos para la participación femenina o de las etnias, sistema electoral con representación proporcional y grado de institucionalización del sistema de partidos.

D. Condiciones socio-económicas

Toda actividad de participación política requiere algún tipo de esfuerzo por parte de quien la ejerce. Desde el simple acto de votar, hasta tareas más complejas como formar parte de una comisión, exigen del ciudadano la inversión de recursos, ya sea tiempo, dinero o algún tipo de preparación⁴⁰. Estos recursos no se encuentran igualmente repartidos en la población, por lo que las desigualdades sociales pueden convertirse en condicionantes de la participación, y ello se hace más evidente

³⁹ Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*, Stanford University Press. Stanford, 1999.

⁴⁰ Brady, Henry, Sidney Verba y Kay Lehman Schlozman, "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation". *American Political Science Review*, 89-2, 1995, pp. 271-293.

cuando se trata de actividades más exigentes que votar. La investigación académica ha encontrado que en presencia de factores institucionales favorables a la participación masiva, como por ejemplo el voto obligatorio, la incidencia de las diferencias socio-económicas tiende a neutralizarse. Sin embargo, para modalidades distintas a la de **votar**, o aún en ella en condiciones institucionales de bajo estímulo, es plausible asumir que las condiciones socio-económicas individuales incidan en las diferencias en la participación entre unos países y otros⁴¹.

Entre estas condicionantes destacan el nivel educativo y el estatus económico, el cual incluye el tipo de actividad productiva que se realiza y el ingreso. A medida que el nivel educativo es más elevado se adquieren capacidades de manejo de la información y se desarrollan habilidades que son útiles y necesarias para la participación. De igual manera, mejores ingresos otorgan mejores condiciones para otro tipo de actividades de participación política, la más obvia, el financiamiento de candidatos y partidos. Asimismo, cierto tipo de ocupaciones proporcionan la adquisición de habilidades que propician la cooperación y la solidaridad, mejorando las oportunidades de participar políticamente. Estos análisis tienden a referirse al nivel individual, es decir a la comparación de las posibilidades de que unos individuos participen más que otros en condiciones institucionales similares. Sin embargo, también se ha analizado el efecto del desarrollo económico y del nivel educativo promedio de la población, sobre la participación. Blais y Dobrzynska⁴² encontraron que ambos factores tienen incidencia en las diferencias de participación electoral entre unos países y otros. A mayor producto interno

⁴¹ Verba y otros, *Participation and Political Equality*; Lipset Seymour, Martin, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1981, pp. 183-230.

⁴² Blais y Dobrzynska, "Turnout in Electoral...", p. 251.

bruto anual per cápita del país y mayor el porcentaje de población que sabe leer y escribir mayores tienden a ser los niveles de asistencia a las urnas. Así pues, es plausible asumir que en la medida en que mejores sean las condiciones socio-económicas del país mejores serán también las condiciones de participación en general, y más elevada será la participación, no sólo en cuanto al voto sino sobretodo en las otras modalidades que tienden a requerir mayor esfuerzo y mayores recursos individuales. Proponemos como indicador de las condiciones sociales para la participación el *Índice de Desarrollo Humano* elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este indicador resume las condiciones sociales y económicas de la población, y ha tenido aceptación entre los investigadores sociales⁴³. Se basa en combinar los resultados del país en cuanto a expectativa de vida, nivel educativo e ingreso per-cápita.

5. Conclusiones

El estudio de la participación política no ha sido ajeno a las ciencias sociales contemporáneas, si bien ha tenido como centro de análisis más frecuente la participación electoral en sentido estricto. Estos estudios, sin embargo, están muy lejos de agotar el tema. Particularmente en referencia a América Latina donde aún están por someterse a prueba, revisarse y mejorarse muchas de las teorías desarrolladas para otras latitudes. Esto es particularmente cierto para un enfoque que tome como eje evaluar, comparar, explicar y promover el desarrollo de los derechos humanos de la participación. El presente trabajo demuestra que tomando como base el esfuerzo ya realizado en el campo de la Ciencias Sociales modernas es posible proponer instrumentos analíticos adecuados para el estudio del desarrollo de los derechos de participación política en América Latina.

⁴³ Lijphart, *Patterns of Democracy*..., p. 60.

Ello es posible, tal como ha quedado demostrado, porque los derechos humanos de la participación protegen actividades de participación específicas, que han sido estudiadas en su naturaleza y su alcance por la Ciencia Política. Al vincular los derechos con actividades de participación concretas es posible entonces utilizar los indicadores de las últimas, como un termómetro del desarrollo de los derechos que las protegen en una sociedad determinada. Con ese propósito el trabajo propone como una de las premisas de la investigación sobre el desarrollo de los derechos humanos de participación que la mejor guía para saber el grado en que los derechos humanos de la participación se han desarrollado en una región, es mirar a la intensidad, amplitud y frecuencia con que se practican las diferentes actividades de participación. Se asume que una práctica robusta, extendida a toda la población y permanente de alguna modalidad legítima de participación implica que los derechos asociados a ella, y que la protegen, han alcanzado un buen grado de desarrollo. En ese sentido, una comparación de los niveles alcanzados por la práctica de las modalidades participativas es un aspecto fundamental para determinar el desarrollo relativo de los derechos de participación en los distintos países de la región. Esta comparación debe hacerse no sólo entre los países de América Latina, sino con las democracias consolidadas del mundo moderno. Esto último es importante para no esperar de nuestros países más de lo que es factible, dada la experiencia de otras sociedades.

Pero no son sólo los indicadores de la variable dependiente participación los que pueden aprovecharse de la literatura científica. Ella también ha estudiado los factores que explican las diferencias en cuanto a la práctica de la participación entre unos países y otros, así como entre grupos de individuos en un mismo país. Estos análisis, como demuestran las páginas anteriores, son una fuente adecuada para desarrollar proposiciones acerca del conjunto de condiciones que estimulan o inhiben la participación política y, por tanto, la

vigencia y desarrollo de los derechos humanos de participación. Estas condiciones, a la luz de lo demostrado hasta hoy en los estudios especializados, pueden resumirse en un conjunto de indicadores agrupables en cuatro escalas: reconocimiento jurídico de los derechos, desarrollo democrático, condiciones político-institucionales y condiciones socio-económicas. Para cada una de estas escalas se proponen variables e indicadores específicos. La escala de reconocimiento jurídico de los derechos es novedosa, pero en los otros casos es posible reducir costos mediante la adopción de los datos provenientes de organizaciones que gozan hoy de alto prestigio y credibilidad. Con referencia al desarrollo democrático pudieran utilizarse la clasificación que para todos los países del mundo elabora anualmente *Freedom House* utilizando elementos similares a los que se proponen en el trabajo. Para medir el nivel de las condiciones socio-económicas puede adoptarse el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Puede concluirse que existen las condiciones para abordar de forma fructífera el estudio de la participación política en América Latina desde el ángulo de los derechos humanos, para ello es posible utilizar con gran provecho los estudios científicos disponibles y, con base en ellos elaborar nuevos instrumentos donde sea necesario. Este trabajo no sólo es posible, es también necesario para impulsar el desarrollo de nuestras democracias. Ellas adolecen como reiteradamente se plantea de serios problemas de calidad, y la calidad de la democracia está íntimamente vinculada a la participación política. Al develar el estado de avance en el camino hacia una vigencia plena y efectiva de los derechos de participación, se estarán también indicando el camino que falta por recorrer hacia la meta de una democracia mejor. Meta que afortunadamente siempre se mueve hacia delante con el correr de los años y de la experiencia.

Anexo 1

Cuadro sinóptico de la participación política, variables, indicadores y derechos asociados

Modalidad	Variable	Indicador	Fuente de datos	Derecho asociado
Voto Sufragio Activo	Participación electoral	Porcentaje de ciudadanos activos que acude a votar	Cifras oficiales de participación en elecciones nacionales, regionales, locales o referendos	Derecho al voto
	Participación Electoral Efectiva	Porcentaje de ciudadanos activos que votan válidamente	Cifras oficiales de votos válidos en elecciones nacionales, regionales, locales o referendos	Derecho al voto
	Profundidad de la participación electoral	Tipo de gobierno según el uso de instrumentos de democracia	Fuentes oficiales	Derecho al voto
	Amplitud de la participación electoral	Número de asuntos públicos distintos sujetos a elecciones populares más el número de políticos públicos sometidos a referendo en un determinado periodo	Fuentes oficiales de elecciones y sufragios sometidos a consulta popular	Derecho al voto

Continúa

Campaña Política Sufragio Pasivo	Postulación a cargos públicos	Promedio de candidatos por cada 10000 habitantes que se postulan para cargos públicos en un país durante un periodo determinado de tiempo	Registros oficiales de elecciones	Derecho a ser elegido
	Membresía en partidos políticos	Porcentaje de los ciudadanos que es miembro de un partido político	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿es miembro de algún partido político? Datos de membresía de los principales partidos	Derecho de asociación en partidos políticos
Campaña Política Actividad partidaria	Selección de candidatos	Porcentaje de los ciudadanos que participa en la selección de candidatos a través de asambleas, comités o elecciones primarias	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿participó usted en reuniones o asambleas para la designación de candidatos de algún partido político, en las pasadas elecciones nacionales?, ¿votó usted en elecciones primarias? Resultados de participación en elecciones primarias	Derecho de organización en partidos políticos
	Financiamiento de candidatos o partidos	Porcentaje de los ciudadanos que hacen aportes monetarios a candidatos	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿realizó Usted aportes de dinero para un candidato o partido, durante la última campaña electoral?	Derecho de organización en partidos políticos
	Financiamiento de partidos	Porcentaje de los ciudadanos que hacen aportes regulares a partidos	Encuesta de opinión pública: pregunta: ¿realiza usted aportes regulares de dinero para algún partido político?	Derecho de organización en partidos políticos

Continúa

Campaña Política Actividad electoral	Asistencia a eventos de campaña	Porcentaje de los ciudadanos que asiste a eventos de campaña	Encuesta de opinión pública. pregunta: ¿asistió a mítines, caravanas, concentraciones o reuniones durante la última campaña electoral?	Reunión y manifestación Libertad de expresión
	Proselitismo	Porcentaje de los ciudadanos que realiza labores de proselitismo	Encuesta de opinión pública. pregunta: ¿ha tratado de convencer a otras personas para que vote a favor de candidato, partido o propuesta?	Libertad de expresión
Actividad Comunitaria	Manifestaciones y reuniones públicas	Porcentaje de los ciudadanos que asiste a manifestaciones	Encuesta de opinión pública. pregunta: ¿Ha participado usted en manifestaciones públicas durante el último año? estimaciones periodísticas de asistencia a manifestaciones	Reunión y manifestación Libertad de expresión
	Huelgas políticas	Número de huelgas políticas por año	Información periodística sobre el número de huelgas no relacionadas con aspectos laborales	Reunión y manifestación Libertad de expresión
		Porcentaje de los ciudadanos que participa en huelgas políticas	Encuesta de opinión pública. pregunta: ¿Ha participado usted en huelgas no relacionadas con el trabajo durante el último año?	
	Petición colectivas al gobierno	Porcentaje de los ciudadanos que ha realizado peticiones colectivas al gobierno	Encuesta de opinión pública. pregunta: ¿Ha firmado usted alguna petición colectiva durante el último año?	Derecho de Asociación Derecho de petición Libertad de expresión
		Número de peticiones colectivas recibidas por año		
	Representación de la sociedad civil en comisiones gubernamentales	Promedio por período gubernamental de comisiones de la administración pública con participación de la sociedad civil	Registros oficiales	Derecho de asociación

Continúa

	Encuestas con funcionarios públicos	Porcentaje de los ciudadanos que asisten a reuniones con funcionarios públicos	Encuestas de opinión pública pregunta: ¿Ha acudido usted ante algún funcionario público para plantear un problema personal o comunitario durante el último año?	Libertad de expresión Derecho de Petición
Actividad Particular Expresión de opiniones individuales	Costas a funcionarios públicos	Porcentaje de los ciudadanos que dirige cartas a funcionarios públicos	Encuestas de opinión pública pregunta: ¿Ha enviado usted cartas a algún funcionario público plantear un problema personal o comunitario durante el último año?	Libertad de expresión Derecho de Petición
	Costas a periodistas	Porcentaje de los ciudadanos que envía cartas a periodistas sobre problemas comunitarios o personales	Encuestas de opinión pública pregunta: ¿Ha enviado usted cartas a periodistas para plantear un problema personal o comunitario durante el último año?	Libertad de expresión
Ejercicio de cargos públicos de dirección política		Número de cartas enviadas a periodistas	Publicación de cartas de ciudadanos en secciones especiales de atención a la comunidad	Libertad de expresión
		Diferencia entre la proporción de cargos en el parlamento de la etnia y la proporción de la etnia en la población	Registros oficiales de elecciones	Derecho a ejercer cargos públicos
	Equilibrio de la participación por grupo étnico ¹⁰	Proporción de mujeres en el parlamento versus proporción de mujeres en la población	Registros oficiales de elecciones	Derecho a ejercer cargos públicos
	Equilibrio de la participación por género ¹¹			

PARTICIPACIÓN, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina*

José Thompson **

En la presente ponencia, se analizarán las relaciones entre la democracia y los derechos humanos, con énfasis en las diversas facetas de la participación política, para después echar una mirada a la realidad más reciente de América Latina en estas materias, todo en búsqueda de un sentido actual a postulados sostenidos o inspirados por Thomas Jefferson.

El nexa entre democracia y derechos humanos

A pesar de los abundantes esfuerzos¹ por vincular los campos de la vigencia de los derechos humanos y la salud de la democracia, lo cierto es que las relaciones que se establecen entre ambos conceptos y su ámbito de aplicación tienden a darse más por supuestas sin buscar su enfoque a casos concretos de la historia reciente.

* Ponencia presentada en la conferencia internacional “Thomas Jefferson, rights and the contemporary world” organizada por el *International Center for Jefferson Studies*, en Bellagio, Italia, del 3 al 7 de junio de 2002.

** Director, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

¹ Ver al respecto IIDH, *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, San José, 1994; Camargo, Pedro Pablo, *Derechos Humanos y democracia en América Latina: análisis comparativo*, Bogotá, 1996; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos y democracia representativa*, Washington, 1965.

Sostenemos, a los efectos de la presente ponencia, que las perspectivas que se asuman respecto de los conceptos de derechos humanos y de democracia tienen implicaciones en cuanto a la utilidad de la relación entre ambos como herramienta para evaluar la solidez, integridad y legitimidad de los regímenes democráticos.

Conviene empezar por recordar que ambos institutos, la democracia² y los derechos humanos tienen, en cuanto tiene que ver con el desarrollo de la cultura occidental, raíces que coinciden temporalmente en el esplendor de la civilización griega y que se involucran con los mismos fundamentos.

En efecto, la democracia griega aspira a ser un sistema de gobierno que adecuada y legítimamente permita adoptar decisiones para toda la ciudadanía³ mientras que temas centrales de la doctrina de derechos humanos, tales como la equidad -Aristóteles- y la igualdad -Escuela estoica-, se desarrollan a partir de debates relativos a la justicia, como valor. El encuentro entre ambas temáticas se evidencia cuando se habla de la justicia social⁴.

Esta relación entre sistema de gobierno democrático y derechos fundamentales de los individuos es luego retomada históricamente con mayor precisión: en la Escuela Clásica del Derecho Natural -Locke, Rousseau y el movimiento de la Ilustración- y vertida en el pensamiento del cual Thomas

² Rebasa con mucho los propósitos de este ensayo entrar en la consideración de la abundante literatura sobre el concepto de democracia. Baste, a este efecto, ver IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*, II Edición, Tomo I, San José, 2001, voz "democracia", pp. 346 ss.

³ Por más de lo restrictivo del concepto de ciudadanía entre los griegos, ver las notas al respecto en www.lafacu.com/apuntes/politica/la_democ/, que no necesariamente es equivalente a la universalidad que impera en las discusiones acerca de los derechos del ser humano -con la posible excepción de los planteamientos de Platón acerca de la justicia en la ciudad, que se fundamentaban en la diferenciación y la separación con armonía-.

⁴ Por más de las reflexiones en torno a una ley por encima de la humana que se desarrolla en el drama de Antígona.

Jefferson se nutre para luego llevar a nuevas dimensiones en sus trabajos individuales y en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, con la declaratoria radical de que “todos los hombres son creados iguales, que han sido dotados de ciertos derechos inalienables, que entre ellos se hallan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...”.

De manera que para este pensamiento, destilado a lo largo de muchos siglos y abonado por muchos talentos, la relación entre los derechos fundamentales del ser humano y el ejercicio válido del poder trasciende o debe trascender la forma de elegir los gobernantes, para tornarse en una cuestión relacionada con su propia legitimidad.

Postulamos que, en la actualidad, las relaciones entre democracia y derechos humanos deben tener un marco de referencia de carácter convencional en los instrumentos internacionales que se han adoptado para la consagración y protección de los derechos humanos, que reflejan un consenso en torno a la definición más precisa y las implicaciones de los derechos considerados fundamentales. A efectos de la presente ponencia, nos concentraremos con especial fuerza en las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y sus Protocolos adicionales⁵.

Para las disposiciones internacionales de derechos humanos, la vigencia del régimen democrático es una exigencia derivada de su propio texto, en la figura de los denominados **derechos políticos**. La CADH indica en su artículo 23 que:

⁵ No sólo por ser la realidad latinoamericana el énfasis de este ensayo, sino por ser, como se verá oportunamente, la más explícita en la relación entre democracia y derechos humanos; en todo caso, puede compararse su texto y orientación con instrumentos de cobertura universal, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la propia Declaración Universal. Para efectos de la presente ponencia se hará referencia también a instrumentos adoptados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Como resulta fácil observar, características esenciales de la democracia como la conocemos actualmente están contenidas en este artículo: representación por vía de la posibilidad de elegir y ser elegido, sufragio universal e igual, igualdad de oportunidades para el desempeño de funciones públicas. De modo que no es posible afirmar que haya cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos si no se impulsa y mantiene un régimen democrático.

Los **derechos políticos** se ubican, por demás, en la categoría de los derechos humanos relacionados con la libertad, lo que trae implicaciones para la aplicación de las respectivas garantías⁶.

Pero la relación no se queda ahí. Instituciones fundamentales del régimen democrático son esenciales para asegurar la vigencia de los derechos humanos, la corrección de conductas violatorias a estos derechos y la eventual reparación de las consecuencias de estas violaciones.

⁶ Por largo tiempo, se suscitaron debates acerca de las categorías de derechos humanos y las implicaciones para su aplicabilidad, enfatizando las obligaciones de no interferencia que tocarían al Estado en el caso de los derechos civiles y políticos, las llamadas "libertades", ver Cançado Trindade, Antonio, *El Derecho Internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, 2000, pp. 59 ss.

La primera institución es, evidentemente, la Justicia⁷, ya que es el juez el encargado por excelencia de recibir denuncias de violaciones de derechos humanos, investigarlas y, si es del caso, ordenar su corrección o reparación⁸. De manera que sin una Justicia imparcial y eficaz parece ilusoria la posibilidad de que exista vigencia de los derechos humanos en el plano nacional.

Más aún, si el fin mismo de la democracia no es solamente el ejercicio de un sistema de gobierno sino la búsqueda del bienestar de los ciudadanos, los derechos humanos ampliamente considerados proporcionan una guía para medir la calidad de la democracia con parámetros acordados por los países mismos⁹.

Sostenemos, en consecuencia, que los derechos humanos no sólo incluyen disposiciones esenciales para la existencia de la democracia y que la democracia es el régimen por excelencia en que la vigencia de los derechos humanos puede darse, sino que la medida de la salud y calidad de la democracia puede hallarse en el marco que ofrecen los derechos humanos, integralmente considerados.

Esta relación útil se expresa de manera clara cuando la enfocamos precisamente al cuadro de la participación política, dado que en ella se engloban una serie de actividades para cuyo ejercicio debe darse la vigencia de los derechos humanos, sin la cual, el verdadero sentido de las actividades que la componen se pierde para convertirse en una serie de ritos que podrían servir a cualquier causa, por menos democrática que esta sea.

⁷ Por esta denominación significamos tanto las expresiones “Administración de Justicia” “Poder Judicial” o “Sistema estatal de justicia”, sin detenernos ahora en los rasgos que diferencian a una de otra.

⁸ Las relaciones entre Justicia y Derechos Humanos han sido objeto de examen en escritos tales como el del autor en *Acceso a la Justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José, Costa Rica, 2000, pp. 416 ss.

⁹ La extensión del uso de “calidad de la democracia” en América Latina puede ser constatado en *Diccionario Electoral...*, pp. 109-121.

Los elementos de la participación política

De las múltiples definiciones de participación política se escoge ahora la que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH- ha adoptado para sus trabajos de investigación y educación en la materia. Según este enfoque, la participación política es una noción compleja, que se manifiesta en “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”.

Este concepto nos presenta una serie de elementos que conviene desagregar para una correcta comprensión.

Antes que nada, importa aclarar que el uso del término **comunidad** es plenamente intencionado y pretende ser abarcativo de país o pueblo, en diversas dimensiones, a fin de hacer evidente que la participación se ejerce, en una sociedad ampliamente democrática, no sólo en los procesos políticos nacionales, sino en los similares en el plano regional o local. Por otra parte, y en la consideración de la diversidad de nuestro mundo, la participación debe incluir las formas de adopción de decisiones políticas o comunes en comunidades indígenas, tribales o autónomas, aunque sus prácticas adquieran relieves propios, no extensibles a lo nacional¹⁰.

Del concepto amplio de participación política debemos precisar a qué se refiere, en primer lugar, la determinación del sistema de gobierno. Esto por cuanto sabemos que la democracia es el régimen exigido por el marco que brindan los

¹⁰ Sobre estos temas y otros relacionados, ver por ejemplo Stavenhagen, Rodolfo, *et. al, Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, 1990.

derechos humanos y hemos afirmado que es el único régimen que goza de legitimidad en este contexto. Si ello es así, conviene preguntarse qué margen queda para ejercer la escogencia del sistema de gobierno; ello plantea el debate acerca de la unidad o diversidad de conceptos de democracia.

Está ya superada la época del debate acerca de las **democracias** cuando las socialistas o **populares** sostenían ser tan igualmente democráticas como las occidentales o **representativas**. Ello no significa, sin embargo, que no existan **tipos** de democracia y que no pueda optarse entre ellos: desde la monarquía republicana hasta el presidencialismo de corte americano; la determinación de las características del sistema de gobierno es una potestad válida de toda comunidad y enriquece la búsqueda de soluciones cada vez más democráticas.

Recientes discusiones en las Américas en torno al contenido y sentido de la democracia¹¹ demuestran que la polémica sigue viva en cuanto a las características que deben darse para que pueda hablarse de una verdadera democracia. Estas discusiones enfrentaron, en un momento determinado, las características de **representativa** y “participativa” como si la una debiera o pudiera darse disociada de la otra.

En los tiempos actuales, pareciera sorprendente que alguien pudiera poner en duda que la democracia se define por su carácter de **representativa**, no sólo porque es la representación la nota definitoria de las democracias, sino porque, en el mismo marco que los derechos humanos proporcionan, el

¹¹ Por ejemplo, en las Américas se produce en el año 2001 un amplio debate en el marco de la Organización de los Estados Americanos OEA, acerca de las características de la democracia en la actualidad, a propósito de la eventual adopción de la Carta Democrática Interamericana, cuyo texto puede consultarse en Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (31^a. : 2001 jun.: (San José). *Carta democrática interamericana*. [Internet] URL: <http://www.oas.org/>.

elegir y ser elegido, esto es, la práctica de la representación misma, son parte esencial de los derechos políticos.

También parece, con vista de la realidad reciente de América Latina que la mera representación es insuficiente para asegurar la democracia. La búsqueda de formas de participación directa por parte de los ciudadanos atenúa la incidencia de la lejanía de representantes que a menudo optan por actuar como **delegados**, de manera que el carácter participativo agrega sustancialmente a una verdadera democracia, pero en nada está opuesto a una **representación** bien entendida.

En los trabajos del IIDH se ha optado por agregar una tercera nota característica a la democracia, para entenderla como un concepto guía y motor y no simplemente como una descripción de la realidad: la necesidad de que sea **inclusiva**, esto es, que en respeto de la diversidad de sujetos, pueblos, orígenes y contextos, busque reflejar la variedad y riqueza de etnias, lenguas, perspectivas y culturas que constituyen el mosaico de las Américas.

Una derivación de este carácter **inclusivo** puede hallarse en la importancia de impulsar los gobiernos locales. La experiencia de América Latina es que la concentración de poder en el gobierno central ha sido la práctica dominante, por mucho¹², lo que ha traído consigo, a la vez, que sean las grandes zonas urbanas los polos de desarrollo, con postergación de los sectores rurales. Si se compara la proporción de habitantes por gobierno local en esta parte del mundo frente a la existente en Francia, Estados Unidos o Suiza, se comprende

¹² Ver en este sentido Brewer-Carías, Allan, "La opción entre democracia y autoritarismo...", Conferencia Inaugural de la XV Conferencia de la asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 2001: "Venezuela, con casi un millón de kilómetros cuadrados de superficie y cerca de 24 millones de habitantes, tiene sólo 338 municipios. Francia, en cambio, con la mitad de dicha superficie y 59 millones de habitantes, tiene 36,559 municipios o comunas; es decir, cien veces más...", pp. 13-14.

la incidencia de este factor en transformar el gobierno en algo más bien ajeno y lejano.

Un segundo elemento de la participación política tiene que ver con el derecho a elegir. Es obvio que para el pleno ejercicio de este derecho tienen que existir una serie de condiciones y de sistemas previos y que está lejos de terminar el debate acerca de cómo dar las mejores seguridades para el voto como acto de expresión de la voluntad del ciudadano. Pero es claro, de la simple lectura del texto citado de la CADH, que para que pueda darse el derecho a elegir, debe haber la organización de procesos electorales revestidos de garantías.

Las garantías que dan sentido al voto tienen que ver tanto con el carácter de auténticos de los comicios como con la extensión del derecho a elegir, que hoy en día no es válido restringir por razones de sexo o de nivel de alfabetización.

Para que el sufragio sea realmente universal como derecho, deben darse, al menos: un registro civil confiable, un padrón electoral actualizado, un documento de identidad habilitante para el voto, una organización electoral eficiente el día de los comicios y condiciones que aseguren la transparencia y oportunidad en la transmisión de los resultados.

Un debate relacionado con estos temas es el que enfoca el problema de la abstención, que puede percibirse como una válida decisión de no ejercer el sufragio, o bien como un alejamiento, voluntario pero peligroso, de las responsabilidades derivadas de la ciudadanía o, peor aun, como desconfianza en el sistema democrático y falta de fe en su legitimidad¹³. Cada vez con mayor intensidad, cobra fuerza la discusión acerca de las implicaciones de este fenómeno. Basta

¹³ Algunos de los países con sistemas democráticos más establecidos tienen altos niveles de ausentismo electoral, como bien lo ejemplifica Estados Unidos, con menos del 50% de votación efectiva, ver Stephenson, D., Grier, *The principles of democratic elections*, US Department of State Democracy Papers, p. 5.

ver los porcentajes de ausentismo electoral en recientes procesos celebrados en América Latina¹⁴.

Tercer elemento en este concepto útil de participación política es el derecho a ser elegido, en estrecha relación con el de elegir. Las derivaciones de este derecho y de las condiciones para su ejercicio pueden ocupar bibliotecas enteras, en particular en cuanto tienen que ver con la soberanía del pueblo y el carácter de la representación.

Aparte de estar afectado por un cuadro mayor de restricciones que las que aplican al derecho al sufragio¹⁵, este derecho se concreta en una actividad que requiere ciertamente garantías pero que, al menos en América Latina, exige control por diversos mecanismos: la tendencia en esta parte del mundo ha sido a entender el ejercicio del poder no como una actividad de representación, sino como lo que algunos han llamado “delegación”, que se traduce en una suerte de sultanismo instaurado por el ritual de cada cuatro, cinco o seis años cuando la población acude a las urnas¹⁶. Esta visión del gobernante como detentador de poder y no como mandatario, se ve reforzada por la extensión del presidencialismo como sistema de gobierno.

Al otro lado del espectro en materias relacionadas con el derecho a ser elegido -y a actuar como representante- está la cuestión de la gobernabilidad, esto es, qué capacidad real de adoptar decisiones tiene el representante, cuando el fraccionamiento de las instancias de poder atenta contra la efectiva práctica del gobierno.

¹⁴ Por ejemplo, en elecciones presidenciales: Colombia (1998) 49% y 41% -doble vuelta-, El Salvador (1999) 61%, Guatemala (1999) 46.6% y 59.6% -doble vuelta-, Venezuela (2000) 43.69%.

¹⁵ Entran en consideración causales diversas de edad, habilitación, residencia, que varían según el sistema de que se trate.

¹⁶ Así, O'Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*, University of Notre Dame, 1999.

El ejercicio ideal del derecho a ser elegido debe encontrarse precisamente en el amplio espacio que separa a los dos extremos indeseables: la ingobernabilidad y el sultanismo.

Un cuarto elemento en la noción de participación política que aquí se propone es la posibilidad de influir en la definición de normas y políticas públicas, lo cual significa dar vida al adjetivo que se ha asignado, más arriba en esta ponencia, a la democracia, como **participativa**. De esta manera, se propicia la consulta eventual a la ciudadanía más allá de las elecciones regulares o se crean mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil o los individuos puedan y no solamente por intermedio de los partidos políticos, expresar sus opiniones, exigir acciones o proponer iniciativas.

Este factor es importante no sólo para evitar la tendencia al ejercicio de **poder delegado**, sino para fortalecer las instancias de negociación y la protección de las minorías, contribuyendo al desarrollo de una democracia en acción. La mayor o menor extensión de los mecanismos de democracia directa o participativa depende, claramente, de escogencias nacionales, pero su mayor incidencia estimula la vida democrática en diferentes planos –local, comunitario o ciudadano-.

Finalmente, se ha propuesto el elemento del control del ejercicio de las funciones públicas, que toma cuerpo en la noción de **rendición de cuentas**, que resulta mejor expresada en el concepto de “accountability”, puesto que debe aludir no sólo a la existencia de mecanismos para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, sino también y de manera fundamental, con la disposición permanente de quien ejerce funciones públicas de dar cuenta de sus actos en la gestión que se le ha encomendado, y con la capacidad efectiva de la sociedad -organizada o en actuación individual de sus miembros- de supervisar el cumplimiento de las funciones, el uso de los recursos públicos y la concreción de los

compromisos eventualmente asumidos en las campañas políticas o con oportunidad de la elección de los representantes.

La incidencia de los derechos humanos para el ejercicio de la participación política

Ha quedado propuesto y expuesto que las relaciones entre democracia y derechos humanos se evidencian con especial fuerza cuando se enfoca el tema de la participación política. Pero ello no es cierto solamente porque los derechos esenciales en que la participación cobra vida son protegidos por los instrumentos de derechos humanos, sino porque esa participación sería imposible o carente de significado si no es en función de la vigencia de otros derechos humanos. Conviene detenerse en este punto y para efecto de exposición relacionar los postulados con las situaciones antes, durante y después del momento en que la participación política se expresa de manera más evidente: las elecciones.

En primer término, hay condiciones necesarias para el sano ejercicio de la participación política que deben darse antes de los comicios y que se traducen en el respeto o no de derechos humanos.

Así, sin una vigencia amplia de la libertad de expresión¹⁷, el electorado tiene una capacidad limitada para conocer y

¹⁷ Según la CADH, en su “**Article 13. Freedom of Thought and Expression** 1. Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one’s choice. The exercise of the right provided for in the foregoing paragraph shall not be subject to prior censorship but shall be subject to subsequent imposition of liability, which shall be expressly established by law to the extent necessary to ensure: a. respect for the rights or reputations of others; or b. the protection of national security, public order, or public health or morals...”

evaluar las ofertas electorales e inclusive de reconocer el significado del proceso electoral¹⁸ y evaluar el peso relativo de su propio involucramiento en el mismo. Esto es cierto para la libertad de prensa y la libre acción y opinión de los medios de comunicación, pero también lo es en la faceta que doctrinas europeas han venido sosteniendo acerca del derecho a la información como parte de un concepto más amplio que la simple emisión del pensamiento¹⁹.

Lo mismo puede ser dicho de derechos tales como la libertad de asociación²⁰ y la libertad de reunión²¹, puesto que sin una vigencia de la primera estaría amenazada la existencia de los partidos políticos²² y sin el respeto a la segunda se limitaría severamente la posibilidad de traducir la organización partidaria en un mecanismo de comunicación directa con la población.

La celebración misma de las elecciones depende de la concreción de derechos humanos, tales como el sufragio y la posibilidad de postularse para un cargo de elección popular, los cuales tienen su análisis particular, pero involucran la vigencia y práctica de muchos otros derechos.

¹⁸ Una situación relativamente inédita sucede en Venezuela, cuando la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ordena, el 25 de mayo del 2000, en respuesta a una acción interpuesta por una organización de la sociedad civil, la suspensión de las elecciones previstas para apenas unos días después (28 de mayo del 2000). Parte de los razonamientos se basan en la incapacidad del electorado de estar informado adecuadamente de las implicaciones del proceso electoral.

¹⁹ Ver al respecto Rebollo Vargas, R., *Aproximación a la jurisprudencia constitucional: libertad de expresión e información y sus límites penales*, Barcelona, 1992, y lo que la Constitución de España dispone en la materia (artículo 20).

²⁰ Ver artículo 16 CADH.

²¹ Ver artículo 15 CADH.

²² Adscribimos a la noción de que, al menos en la forma en que ahora la conocemos, la democracia es, fundamental aunque no exclusivamente, democracia de partidos.

En efecto, el principio de no discriminación, que está contenido en los instrumentos de derechos humanos²³ da sentido a todo el sistema electoral de un país: han sido las aplicaciones de este principio las que han llevado al carácter universal e igual que caracteriza al sufragio para que sea válido. De hecho, las limitaciones a los derechos de elegir y ser elegidos deben encontrar justificación en parámetros que no sean discriminatorios.

De la misma manera, la existencia de una justicia electoral²⁴ responde a las exigencias de los derechos humanos²⁵ de establecer formas institucionales de resolver conflictos; su aplicación debe respetar los principios del debido proceso aplicables, que también están incorporados a los instrumentos de derechos humanos.

La realización de la participación política en los momentos posteriores a los comicios también está condicionada o al menos relacionada con el respeto a derechos humanos específicos.

Para muestra, basta considerar la puesta en práctica de una cultura de rendición de cuentas para comprender la necesidad de que se respeten márgenes mínimos de petición y de acceso a la información pública, que son las que permitirán a los

²³ Según la CADH, en su artículo 1.1: “The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition”.

²⁴ Cualquiera que sea el sistema que ella asuma, como parte de un tribunal de justicia ordinario, como uno especializado e irrecurrible, entre otros, ver los trabajos de Orozco (Jesús), en la voz “Justicia Electoral”, en *Diccionario Electoral...*, pp. 752 ss.

²⁵ Artículo 8 CADH: “Every person has the right to a hearing, with due guarantees and within a reasonable time, by a competent, independent, and impartial tribunal, previously established by law, in the substantiation of any accusation of a criminal nature made against him or for the determination of his rights and obligations of a civil, labor, fiscal, or any other nature”.

ciudadanos y a las organizaciones ejercer una efectiva supervisión, aun si la transparencia no es la norma de los gobernantes de turno. Y si la identificación de casos de corrupción no remata en la acción eficaz del sistema judicial también se está en presencia de una infracción a las obligaciones internacionales en derechos humanos.

Estas relaciones merecen poco desarrollo en razón de su evidencia, aunque el mero hecho de revelar interconexiones, tiene implicaciones para la forma en que se deban aplicar e interpretar las instituciones relacionadas con la participación política. Pero los derechos humanos, en su grado de evolución actual, incluyen más campos y conllevan más consecuencias para la participación política.

La dignidad humana, concepto central de la evolución actual de los derechos humanos, exige la vigencia de un amplia gama de derechos, incluyendo los que se relacionan con las condiciones económicas, sociales y culturales.

La Declaración de Viena de 1993, remate de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, quiso zanjar el debate entre aplicación de los derechos civiles y políticos frente a la de los económicos, sociales y culturales, al proclamar la integralidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

No son pocos los que guardan reservas acerca de los derechos económicos, sociales y culturales como parte de los derechos humanos, porque se han acostumbrado a percibir solamente las *civil liberties* como su contenido. Pero lo cierto es que hay instrumentos internacionales que enumeran con claridad obligaciones de los Estados que tienen que ver con la educación, la salud, la seguridad social, el trabajo y las condiciones para su ejercicio, entre otros, existe un Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a nivel universal y regionalmente, hay una Carta Social Europea, como hay en las Américas, un Protocolo adicional a la CADH en esta materia -Protocolo de San Salvador-.

La aceptación de que las condiciones económicas, sociales y culturales son un factor relevante a la hora de evaluar la salud de un sistema político y la extensión del buen gobierno trae consigo importantes consecuencias, relacionadas claro está con las particularidades de estos derechos y de sus criterios de interpretación²⁶ y puede agregar elementos de análisis al contexto en que se desarrolla la participación política. Cabe considerar, a modo de ejemplo, el efecto de la inversión de un Estado en educación y su incidencia en la capacidad de la población de interpretar la oferta electoral, para comprender la importancia de ampliar las visiones tradicionales en esta materia, para lo cual el amplio marco de los derechos humanos proporciona un buen conducto²⁷.

El horizonte para percibir el desarrollo de la participación política varía también cuando se toman en cuenta los derechos colectivos, tales como los protegidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo para los pueblos indígenas y tribales, porque significa una ampliación considerable del universo de derechos aplicables y modifican la percepción

²⁶ Para un análisis de las implicaciones que estos derechos -en buena medida derivados del famoso principio de *freedom from want* que el Presidente Roosevelt asumió en 1941-, ver Steiner, Henry and Alston, Philip, *International Human Rights in context*, Oxford, 2000, pp 237 ss.

²⁷ La vinculación entre ciertos derechos económicos y la plena ciudadanía no es cosa nueva, como nos recuerda Eide, Asbjorn: "In 1950, T.H. Marshall focused on the historical development in the West of those attributes which were vital to effective "citizenship". He distinguished three stages in this evolution... Civil rights...the great achievement of the eighteenth century... political rights were the principal achievement of the nineteenth century... social rights were the contribution of the twentieth century, making it possible for all members of society to enjoy satisfactory conditions of life.", en *Economic, social and cultural rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p.13. Ver también IIDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*, San José, 1999.

del potencial que existe para la participación política²⁸, planteando dilemas tales como la compatibilidad entre sistemas de gobierno comunitarios y representación de líderes indígenas en los órganos nacionales.

A lo anterior puede agregarse la interpretación más amplia de que la no discriminación debe empezar por reconocer diferencias y traducirse en un combate efectivo contra las desigualdades de hecho, lo cual en varios sistemas se ha concretado en la aplicación de cuotas o criterios numéricos²⁹.

En este contexto, las relaciones entre derechos humanos y democracia adquieren otro perfil y las implicaciones de la vigencia de los derechos humanos para la evaluación de la participación política en el marco de un sistema de gobierno que aspire a ser más que una democracia electoral toman dimensiones mucho mayores.

Por supuesto que un análisis a fondo de estos temas rebasa con mucho el propósito y los límites de este ensayo, pero interesa ahora explorar en qué medida este enfoque contribuye a la interpretación de realidades como las que nos presenta América Latina.

²⁸ A pesar de la escasa Bibliografía, puede consultarse: Oliart, Francisco, "Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina", en *Cuadernos de CAPEL* 6, San José, 1986; *Nueva sociedad 153: Pueblos indígenas y democracia*, Caracas 1998, y Guerrero, Andrés, "Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación", en *Nueva Sociedad 150*, Caracas 1997.

²⁹ Por ejemplo en Argentina, la legislación indica que las listas de los partidos deberán tener mujeres en un mínimo de un 30 % de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. La incorporación de cuotas específicas para candidaturas femeninas también se contempla en Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador Brasil y República Dominicana. En Colombia, la Constitución Política le concede dos circunscripciones especiales en el Senado a las comunidades indígenas (art. 171) y facilita la creación por ley de 5 circunscripciones especiales en la Cámara de Representantes para grupos étnicos (1), negritudes (2), minorías políticas (1) y ciudadanos que viven en el extranjero (1). (Art. 176).

Balance de los logros y los riesgos de la democracia en América Latina

Con la notable y persistente excepción de Cuba, América Latina exhibe, por primera vez en su historia, un predominio competo de la democracia representativa. Con altibajos pero con continuidad, regímenes electos democráticamente ceden el poder a sucesores escogidos de la misma manera; los militares, que ostentaron tanto poder político hace apenas unos años se han retirado a sus cuarteles; la institucionalidad electoral ha adquirido mayor credibilidad.

Y este es un proceso relativamente reciente. A fines de los años setenta del siglo pasado, y todavía a inicios de la década de los ochenta, la democracia era una excepción en esta parte del mundo³⁰. La ola democratizadora que barrió con los autoritarismos -fundamentalmente de corte autocrático militar- se inicia después de 1985 y pronto cobra dimensiones impensadas aun para los más optimistas, como se ilustra por el hecho de que de que en tan solo ocho años, de 1992 al 2000 se realizan alrededor de 80 procesos electorales.

De hecho, procesos tan complejos como el de paz en Centroamérica³¹ optan por acuerdos que se comprometen a una salida electoral para superar los cuestionamientos a la mayor parte de los regímenes de la región.

Con algunas notables excepciones que no progresan, como el autogolpe del Presidente Serrano en Guatemala en 1993 y alguna que sale adelante, como la disolución del Congreso ordenada por el Presidente Fujimori en el Perú en 1992³², se

³⁰ En 1980, eran democracias reconocidas como tales: Colombia, Costa Rica y Venezuela.

³¹ El mismo que le merece al Presidente Oscar Arias de Costa Rica el Premio Nobel de la Paz en 1987.

³² La timidez de la respuesta internacional a esta última permitió a Fujimori establecer un régimen formalmente democrático pero crecientemente corrupto y autoritario hasta su vertiginosa caída en el año 2000.

extiende la institucionalidad democrática como la entendemos, esto es, con división de poderes, frenos y contrapesos y un mayor desarrollo de los organismos judiciales y electorales.

En lo que ahora más interesa, los canales para la participación política se amplían en el periodo de los años noventa y lo electoral pasa a ser actividad intensa y compartida. El IIDH crea su Centro de Asesoría y Promoción Electoral en 1983, aunque no es sino a fines de 1984 que inicia su trabajo; ya a fines de 1985 ha formado la primera asociación de organismos electorales en el mundo³³. La sombrilla de las asociaciones que se van constituyendo sirve para generar proyectos de asistencia técnica inspirados en la filosofía de la cooperación horizontal -sur-sur-; en su desarrollo se subsanan progresivamente defectos y vacíos en la mecánica y la legislación electoral en los países latinoamericanos³⁴.

De la misma manera, América Latina pasa a ser una región del mundo con mayor sujeción a instancias internacionales de protección de los derechos humanos. La CADH es ratificada progresivamente por la mayor parte de los países, al punto de que hoy en día veinticinco Estados son miembros; la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene jurisdicción sobre

³³ El llamado "Protocolo de Tikal", agrupando a las instituciones de esta naturaleza en Centroamérica y el Caribe. Actualmente, CAPEL todavía sirve de Secretaría Ejecutiva a tres asociaciones que engloban a los organismos electorales de las Américas, incluyendo Estados Unidos y Canadá.

³⁴ A la fecha CAPELha llevado a cabo cerca de sesenta proyectos de este tipo, con incidencia en catorce países latinoamericanos, y ha ejecutado más de ciento cincuenta misiones de observación, compuestas fundamentalmente por miembros de organismos electorales y planeadas como una oportunidad de intercambio para la cooperación en esta materia, más que como una evaluación de la corrección o no de la elección, que se hace pensando en la opinión pública local o internacional. A estos números hay que sumar, naturalmente, las actividades efectuadas por instituciones similares como la International Foundation for Electoral Systems o la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, para dar una idea de la importancia de esta actividad.

veintidós países del Continente³⁵. Esta adhesión a instrumentos internacionales remata recientemente –en la por otras razones trágica fecha del 11 de septiembre del 2001- en la adopción de la Carta Democrática Interamericana, en la cual se hace expresa e ineludible la democracia representativa como condición para la pertenencia a la Organización de Estados Americanos y a las instancias de integración hemisférica, como la prevista Area de Libre Comercio de las Américas.

Pero este cuadro positivo se matiza dramáticamente cuando se observan las imperfecciones, insuficiencias y grietas de esta democracia latinoamericana.

En primer término, hay una creciente desilusión con la democracia, en particular en el caso de los órganos legislativos y los partidos políticos, que registran casi sin excepción los últimos lugares en las encuestas de opinión y una peligrosa añoranza por las soluciones fáciles de las épocas autoritarias³⁶. La crisis de los partidos políticos ha llegado a tal punto que ha catapultado la llegada al poder de un líder abiertamente en contra de los partidos como Chávez en Venezuela, otrora tierra de un aparentemente firme bipartidismo.

Ese desencanto con la democracia se abona con males que hacen a su incapacidad para dar respuesta a problemas urgentes y graves y a su ineficacia para incluir adecuadamente a toda la diversidad que la tierra latinoamericana alberga.

En el primer terreno, el de carencia de respuesta adecuada, hay que mencionar al menos tres áreas problema: la poca solidez del sistema económico, la corrupción y la inseguridad ciudadana.

³⁵ Confrontar datos actualizados en www.corteidh.or.cr/.

³⁶ Ver al respecto IIDH/CAPEL, Rial, Juan *et al* comp., *Urnas y desencanto político: elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*, San José, Costa Rica, 1998; Cerdas, Rodolfo, *El desencanto democrático: crisis de partidos y transición democrática en Centro América y Panamá*, San José, 1993.

Argentina ejemplifica de manera dramática la incidencia de los problemas económicos en la salud del régimen democrático³⁷, crisis más impactante aun por haberse producido con aplicación de medidas recomendadas por los organismos multilaterales internacionales; pero en general América Latina, con la peor distribución del ingreso en el mundo³⁸, no está aplicando las posibilidades de la democracia y la legitimidad de la participación de sus poblaciones para motivar por lo menos un optimismo moderado en un futuro económicamente más sólido.

Por su parte, la corrupción, que golpea fuertemente a la región y sobre todo a su clase política, facilitando el descrédito del sistema, viene acompañada por una sensación de impunidad, ante la realización de investigaciones y procesos judiciales que rara vez rematan en una asignación de responsabilidad para los implicados cuando estos proceden de las altas esferas políticas y económicas.

En lo que respecta a la inseguridad ciudadana ante la extensión de la delincuencia, la internacionalización de algunas de sus manifestaciones y la ineficacia de los cuerpos de seguridad y judicial, hay aquí un campo especialmente apto para a búsqueda de soluciones extremas, que deslegitimen a los regímenes democráticos latinoamericanos. Lo cierto es que la población reclama soluciones a corto plazo y entre algunos se extiende la errónea creencia de que es el debido proceso el culpable de la falta de acciones eficaces en el tema de seguridad.

El segundo gran campo que erosiona la democracia latinoamericana es el de la exclusión de amplios sectores de la

³⁷ Cuatro presidentes en un mes es un récord difícil de superar, como también lo es una suma de alrededor de 132,000 millones de dólares en deuda externa.

³⁸ Ver Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe anual 2000*. Washington, D.C., BID, 2001. En: <http://www.iadb.org/>.

población, que trae como consecuencia la falta de sentido de pertenencia de pueblos indígenas o de afrodescendientes o la injusta desproporción en la representación política de la mujer³⁹. Cuando se repasa la composición de los cuerpos políticos electos y cuando se ve el contenido de la agenda política o de gobierno, se comprende que la falta de inclusión se reproduce en la mayoría de las instancias. En estas manifestaciones o en tantas otras, la noción misma de la soberanía del pueblo y para el pueblo está claramente en cuestión.

Al igual que se sostuvo con el ejercicio de la participación política, se sostiene aquí que la agenda negativa de la democracia latinoamericana afecta directamente la vigencia de los derechos humanos. En efecto, en los temas de la ineficacia en la gestión, tenemos que tomar en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales, que reclaman un lugar privilegiado en los planes de gobierno en toda la región, y también las exigencias de un sistema de justicia independiente y eficaz, que tienen que ver con los temas de corrupción y de inseguridad. Por su parte, la exclusión es una clara violación de los derivados de los principios de igualdad y no discriminación, establecidos regionalmente pero desarrollados ampliamente por instrumentos particulares⁴⁰.

Si esta relación entre vigencia de los derechos humanos y salud de la democracia es real, conviene ahora preguntarse cómo, en este caso al igual que en las manifestaciones de la participación política, puede ser útil en los debates políticos de

³⁹ Los niveles de exclusión social de América Latina han merecido que se acuñara la expresión “development cum social exclusion”, ver Chalmers *et al*, *The new politics of inequality in Latin America*, Oxford, 1997, p.21.

⁴⁰ Hay una considerable producción normativa de Naciones Unidas en esta materia, quizá más amplia que en ninguna otra rama de los Derechos Humanos, ver la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) o la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

nuestros días y si hay alguna vinculación con lo que tiempo atrás Thomas Jefferson nos dejó como ideario y como obra.

Los derechos humanos como guía del buen gobierno y como germen de la participación política

La tesis central de este ensayo, de que existe una relación estrecha e indisoluble entre vigencia de los derechos humanos, democracia sólida y una sana participación política parece haber quedado ejemplificada en las páginas anteriores, con un especial énfasis en los problemas y dilemas de América Latina.

Además de explicitar la faceta ética del ejercicio político en la búsqueda del bienestar de la ciudadanía, como insistiera Jefferson y en su tiempo Locke y Rousseau, nos evidencia que el gran desarrollo que ha habido en materia de derechos humanos no ha corrido paralelo con los debates y propuestas que se generan para afrontar los problemas y desafíos de nuestra época.

Lo anterior no quiere decir, claro está, que sea fácil el tránsito del discurso general de la consagración de los derechos humanos a su utilización como herramienta de quehacer político y, por ende, como instrumento de evaluación de la salud de la democracia -incluyendo las posibilidades reales de ejercicio de la participación política-.

Pero nos recuerda, precisamente, que en el pensamiento de Jefferson, de los grandes hombres del pensamiento político moderno, de quienes sentaron las raíces de la democracia en sus distintas formas, la legitimidad del gobierno no se medía meramente por la bondad de sus elecciones, ni la mayor división entre los órganos del poder público, factores importantes pero insuficientes. En todos ellos, como en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, el buen gobierno es el que respeta los derechos de su población y el que

hace de este el norte de sus planes y sus actos, al punto que la obediencia del ciudadano deja de ser obligatoria si es que estos derechos -naturales, inalienables- son pisoteados por el poder.

Hoy contamos con un elenco más desarrollado y preciso de los derechos humanos, hay una considerable doctrina y jurisprudencia internacionales que permiten delimitar los campos de acción y vislumbrar las consecuencias del cumplimiento de estos derechos. Falta, sin embargo, buscar que se transformen en herramientas de ejercicio del poder, en cada una de las realidades a las que deba aplicarse.

Para la América Latina de hoy, este enfoque debería significar al menos siete lecciones para la democracia:

1. Los derechos humanos implican más que libertades: una democracia que no aprenda a afrontar los problemas de la pobreza y la falta de oportunidades económicas no está llenando su cometido.
2. Los seres humanos son creados iguales; las exclusiones y discriminaciones, de hecho o de derecho son contrarias a los derechos humanos y deslegitiman a las democracias que las toleran.
3. La seguridad ciudadana es una prioridad para el desarrollo de una sociedad y una exigencia de los derechos humanos; la lucha contra la delincuencia y la violencia, sin embargo, no puede incurrir en las violaciones que busca combatir.
4. La transparencia y una cultura de rendición de cuentas son elementos esenciales de la democracia y de la participación política; los derechos humanos exigen el control de todos los ilícitos por parte de la justicia; las excepciones hechas a favor de los poderosos socavan la solidez de la democracia a los ojos de su pueblo.
5. La participación es la sangre viva de una democracia verdadera, requiere de una apuesta en su favor, y de

condiciones para su ejercicio, por medio del respeto a derechos humanos fundamentales tales como la libertad de expresión, la de asociación y la de reunión, así como de condiciones económicas y sociales mínimas y del estímulo a la desconcentración del poder en la forma de gobiernos locales.

6. El voto, el sistema electoral y la institucionalidad son factores *sine qua non* para que pueda hablarse de democracia pero no bastan para asegurar la participación política y menos aun, el buen gobierno, que debe volver siempre sobre la consideración de sus fines en busca del bienestar de quienes están bajo su mando.
7. En los tiempos actuales, la consolidación de una democracia sana y sólida, como la vigencia de los derechos humanos, son asuntos que afectan cada vez al mundo entero: la cara humana de la globalización está en el interés y los esfuerzos por apoyar estas causas desde diversas latitudes.

Esta última idea, especialmente oportuna para una ponencia que se inscribe en un encuentro internacional para analizar a la luz de las circunstancias actuales las grandes ideas de Thomas Jefferson, nos recuerda también que, en su tiempo y en sus luchas, fue de muchas fuentes que provino la fuerza de las ideas que constituyen la Declaración de Independencia y la Constitución de los Estados Unidos. Las doctrinas de los luchadores por los derechos del hombre inspiraron y obsesionaron a Jefferson pensador y estadista, que no creyó sólo en escribirlas sino en hacerlas instrumentos de lucha, de cambio y de gobierno. Es esa quizá la mejor lección que podemos extraer para los dilemas de nuestros días y para las angustias de América Latina.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA DEMOCRACIA ACTUAL: Crisis de los paradigmas modernos y búsqueda de alternativas

*Adriana Murillo Ruin**

*...el pensamiento liberal y democrático de... Rousseau...
de John Stuart Mill, se volvió... esta "cruda realidad"*

Norberto Bobbio

Hipótesis de trabajo: El desencantamiento por la política y el desinterés en la participación tienen una causa estructural que empieza por la crisis de los partidos pero que llega al cuestionamiento mismo de la fundamentación del poder y de la forma de ver y entender el mundo. Las estructuras políticas pensadas para la intermediación de intereses generales se han manifestado abiertamente insuficientes para reflejar la explosión de diversidad que hoy reivindica el mundo. Es necesario entonces repensar la teoría de la representación política y buscar nuevas alternativas que se traduzcan en expresión y ejercicio real del pueblo-soberano y en la emancipación del ser humano. Este trabajo pretende desentrañar las causas estructurales de la baja calidad de la representación en nuestros partidos y congresos. Partiendo de un problema particular que se presenta como hecho notorio repetidamente en nuestros países, sino como fenómeno

* Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, participante en el XIX Curso interdisciplinario en Derechos Humanos.

mundial, utilizaremos un método inductivo para contextualizarlo en el cambio de paradigmas propio de una nueva era. Para luego volver por el camino deductivo, de lo general a lo particular, descubriendo las manifestaciones concretas -en la historia y en la política- que fueron desembocando en esta transformación cualitativa, y deconstruyendo la teoría de la representación moderna. Y finalmente vislumbrar, en el campo concreto de la legislación electoral, la reconstrucción de una nueva teoría de la representación para la diversidad.

Toda lucubración científica tiene que formularse de modo que esté en aptitud de regresar a la realidad y funcionar en ella. Sólo así se cierra **el triángulo de la razón: de lo particular, a lo general, para regresar a lo particular**¹.

1. Planteamiento del problema: deslegitimación de la política y cuestionamiento de la democracia representativa

En esta época compleja, hay una crisis de la fundamentación del poder que se manifiesta en el desinterés, la aversión casi orgánica, de los ciudadanos por la política. Entre los jóvenes, este fenómeno es especialmente cierto, el tema ha sido prácticamente anulado del imaginario de lo posible. Esto se ha manifestado en estudios de opinión y otros análisis científicos, en el aumento del abstencionismo y del voto en blanco². La desafección ciudadana por los dirigentes políticos

¹ López-Portillo y Pacheco, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, Manuel Porrúa S.A., (textos universitarios), 2a. ed., ciudad de México, 1975; citado por Cortiñaz-Pelaez, León, en prólogo de, Haba, Pedro Enrique, *La idea de Totalitarismo y la libertad individual: autopsia de una noción mistificadora*, Editorial Temis, Bogotá, 1976.

² El Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, en su Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, 2001 señala respecto a Costa Rica:

Hoy en día, las y los ciudadanos costarricenses están descontentos con su democracia. En los últimos años, diversos estudios de

y la política ha llegado a hacer de las críticas sobre el funcionamiento de las **democracias reales** -en contraposición con los ideales teóricos- incluso cuestionamientos a la legitimidad del sistema democrático³, al menos como ha venido siendo construido: como democracia representativa de partidos.

Por todo lo largo y ancho de América Latina, se repiten los acontecimientos que muestran como las actuaciones de parlamentos y partidos han dejado de ser expresión de la voluntad popular. Cada vez son más frecuentes las manifestaciones de grandes grupos de la sociedad civil contra decisiones concertadas por los principales partidos -supuestos agregadores de los intereses colectivos-, cada vez más los gobiernos se ven forzados a consultar a otras fuerzas sociales para lograr el respaldo y legitimidad necesarios para impulsar sus políticas.

Costa Rica, tan orgullosa y aferrada a su tradición democrática, es un vivo ejemplo de este fenómeno. Aún tenemos frescas en nuestras memorias las amplias movilizaciones, marchas multitudinarias, bloqueos de calles en muchas comunidades, huelgas de hambre estudiantiles y fogatas callejeras que sacudieron al país, durante más de dos semanas

opinión pública reflejan una fuerte y pertinaz crítica contra los políticos, la política, las instituciones fundamentales de la democracia, las entidades públicas de servicio, la gestión de los sucesivos gobiernos e incluso contra los demás ciudadanos. En efecto, para ellos los partidos políticos son responsables de los problemas del país, la Asamblea Legislativa no funciona y los diputados no representan al pueblo... En 1998, la abstención electoral alcanzó niveles comparables a los de la década de 1950, cuando en el país existían fuerzas proscritas... el 30 % del electorado se abstuvo de votar, lo que representó un incremento del 57,3 % en relación con la tasa promedio de abstención durante el período 1978-1994 (19,1%)..., pp. 43 y 160.

³ Nótese sin embargo que, no solo en Costa Rica, sino en toda la región el respaldo a la democracia como el mejor sistema político sigue siendo comparativamente alto. En ese sentido Seligson, "Trouble in paradise?", ponencia presentada a la conferencia "La democracia en Costa Rica ante el nuevo siglo: tendencias, problemas y perspectivas", Universidad de Costa Rica, San José, 2000, citado por Proyecto Estado de la Nación, p. 43.

a finales marzo y principios de abril del año 2000, desencadenadas por la aprobación legislativa en primer debate –con el apoyo de los dos partidos políticos mayoritarios– de una serie de reformas legislativas que pretendían iniciar una transformación del Instituto Costarricense de Electricidad y una eventual privatización del sector de telecomunicaciones⁴.

Como señala la analista Daniela Vicherat:

Aún cuando la representación es esencial para la democracia, no es la única condición para su desarrollo. Hasta ahora, debido a las restricciones supuestas por los procedimientos y la lógica de funcionamiento estructural del sistema político, la democracia representativa ha fallado a la hora de desarrollar mecanismos exitosos para garantizar la expresión cabal de la plural realidad social en un contexto de *governance* participativa y democracia radical⁵.

Algunos teóricos han abordado este fenómeno dentro de lo que se ha conocido como las **transformaciones de la democracia**, para otros, se trata de una verdadera **crisis**⁶, sin embargo, este último término parece ser bastante discutible al menos si con él queremos hacer referencia a un inminente final

⁴ De acuerdo con una encuesta de la empresa UNIMER, publicada por el periódico La Nación, “Combo detonó la frustración”, el 25 de junio del 2001, al 67 % de la población le pareció bien que ocurrieran las manifestaciones que finalmente dieron al traste con el paquete legislativo, contra un 31 % que le pareció mal. El 58 % consideró además que el movimiento fue beneficioso. Llama la atención que el 93,7 % indicó que las manifestaciones eran una forma de decirle a los partidos políticos mayoritarios que estaban cansados de lo que habían hecho con el país, el 84 % consideró que eran causadas por una disconformidad general y el 66,5 % manifestó que en el futuro apoyaría o participaría en movimientos similares.

⁵ Vicherat, Daniela, “Por el ejercicio de una política más libre. Una crítica al principio de representación en las actuales democracias”, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*. Magazine No. 22 Instituto Internacional de Gobernabilidad, publicación electrónica, octubre 2001. p.1.

⁶ Sobre estos temas uno de los autores más conocido y estudiado es sin duda Bobbio, quien utilizó al principio el término de crisis, pero que entiende claramente que no nos encontramos frente a un colapso del sistema como tal. Bobbio, Norberto, *La crisis de la democracia y la lección de los clásicos*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985 y *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Tercera Reimpresión, México D.F., 1992, entre otros textos.

de este sistema de gobierno y de vida. Si bien podríamos encontrarnos ante una coyuntura distinta en la historia de los cuestionamientos a la democracia, y que podría requerirle de una mutación importante en sus formas para responder a los requerimientos del tiempo, el consenso social alcanzado respecto de su benevolencia y su conexión con los derechos humanos, hace que las duras críticas que se enfilan se dirijan más bien su perfeccionamiento que a su anulación. Es cierto que, apoyadas en una mala comprensión de las ideologías imperantes de la eficiencia, se han levantado algunas voces a favor del orden sobre la libertad, pero al menos abiertamente muy poco se sostiene una postura antidemócrata. Entonces la discusión se plantea como una discusión sobre los contenidos de la democracia.

En la democracia contemporánea, aún no resueltos del todo los problemas de exclusión que siempre rodearon a esta forma de gobierno, en relación con quiénes ejercen la participación política (piense por ejemplo en los inmigrantes, o en los niños, niñas y adolescentes en una forma política que aún se estructura en referencia al concepto de ciudadanía por sobre el de habitante⁷), el tema, más etéreo pero no por eso menos sustancial, de la calidad y el peso de esa participación es el que está desbordando al propio sistema. Existen muchos problemas que afectan las posibilidades de participación real del ciudadano, la capacidad del sistema para captar y atender de las demandas de la voluntad general, y por ende también de controlar el poder. Este tipo de preocupaciones se traducen en un pesimismo político que finalmente también afecta la democracia en sentido cuantitativo, con el creciente abstencionismo y voto en blanco.

Los problemas que encontramos actualmente en la democracia pueden entenderse:

⁷ Sobre la ciudadanía como factor de exclusión en las sociedades contemporáneas ver Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 1999, p.180

- a. Como dificultades que ha encontrado la teoría al adaptarse a la práctica, infranqueables lógicamente o producto de fenómenos extrajurídicos no tomados en cuenta por la teoría clásica.
- b. Como promesas incumplidas de la teoría democrática, degeneraciones propiamente dichas de lo previsto.
- c. Como falta de profundización en la democratización o retrocesos en los niveles de democratización alcanzados.

Es nuestro propósito revisar las principales dificultades que enfrenta la democracia actual, desde el punto de vista de uno de sus ejes esenciales: la participación popular (otros serían en nuestro criterio la realización de los derechos fundamentales y la toma de decisiones colectivas por métodos pacíficos), analizar su naturaleza y esbozar algunas alternativas de caminos por los cuales nos sea dable transitar.

2. El cambio de paradigmas: la transformación espacio-temporal, crisis del concepto de soberanía y de la fundamentación del poder

Este fin de siglo que recién despedimos se ha caracterizado por sacudidas violentas a los cánones de la modernidad en todos sus ámbitos. Aún cuando el significado de estas transformaciones no nos resulte, por el momento, del todo claro, hay signos que parecieran indicar que finalmente la transición que se ha venido gestando, especialmente a partir de la segunda guerra mundial, ha desembocado en un cambio de paradigmas. Este cambio se manifiesta en una nueva percepción de la realidad, del espacio y del tiempo, presupuesto para la creación de esos nuevos paradigmas.

El espacio deja de ser un espacio nacional para empezar a convertirse en un espacio -o más bien en espacios- globales,

pero también en espacios locales fragmentados y dispersos. Frente a la mundialización, la conciencia planetaria y la universalidad de los derechos fundamentales, surge también la reivindicación de la diversidad, de la identidad propia de cada grupo y de cada individuo frente a la comunidad nacional y la comunidad mundial. Si bien la modernidad enfrentó paso a paso este proceso desde el punto de vista político, la época posmoderna se encuentra con la ampliación de esta dinámica espacial a otros ámbitos, pasando por las finanzas y los medios económicos, hasta la cultura.

Con respecto a la concepción del tiempo, la caída de la idea del progreso ilimitado, la ausencia de utopías y las mismas transformaciones tecnológicas -con la velocidad que le han impreso a las comunicaciones-, hace que éste empiece a manifestarse sólo como presente y futuro a corto plazo, hoy el proceso se agudiza con la instantaneidad, el colapso definitivo del futuro en un presente continuo.

Hay quienes enfrentan estos cambios como una realidad ineludible, que trae aparejadas una serie de condiciones políticas, económicas y culturales, frente a las cuales el estado, la comunidad y el ser humano concreto no tienen ningún papel que jugar. Otros destacan sus aspectos negativos y buscan a toda costa detener estas modificaciones que interpretan como retrocesos en los desarrollos logrados por la modernidad y vuelta a la época premoderna. Pero aún habría una tercera forma de pensar el proceso, como una oportunidad para realizar las promesas no cumplidas de la modernidad, desde un nuevo punto de vista que permita superar las contradicciones existentes ⁸.

⁸ Al respecto, Ballesteros, Jesús, "Razones a favor de una postmodernidad alternativa (respuesta a Javier de Lucas)", en *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, Universidad, Departamento de Filosofía del Derecho, Anual, Alicante, 1989, pp. 301-306.

La transición de la Edad Media a la Modernidad se había visto marcada por la afirmación del individuo sobre una totalidad divina. En el campo específico del poder político, esto trajo como consecuencia también un cambio de su estructura simbólica, del príncipe -que refiere en última instancia a la fundamentación teológica- al pueblo soberano. Cuando se afirma la dignidad de los individuos, la legitimación del poder no puede sino venir de los hombres mismos.

La doctrina ha encontrado en Hegel, uno de los pensadores que más claramente percibió y teorizó los cambios que exigía la modernidad a la teoría política. Tanto él como Montesquieu admitieron en sus formulaciones, en contraposición con las posiciones clásicas, formas más elaboradas de asociaciones que correspondían a la nueva realidad social compleja, cuerpos intermedios que funcionaran como mediadores entre los individuos -pueblo soberano- y el Estado, a través del principio de la representación.

La representación política forma parte de la búsqueda de formas de organización capaces de lograr la emancipación de los seres humanos, sin embargo, como señala Vicherat, la democracia representativa y la libertad humana no van necesariamente de la mano y es posible que el principio de representación devenga en un principio excluyente y se convierta más bien en un obstáculo y no un facilitador de esa emancipación y de la expresión de la diversidad humana⁹.

Aunque la democracia moderna marca una ruptura profunda con el pasado, también es cierto que la historia no conoce superaciones absolutas (como pretendió la modernidad) y que, como ha afirmado Lefort, continúa existiendo una conexión o vínculo entre la fundamentación teológica y la nueva fundamentación política que tiene también una pretensión totalizadora de la nueva racionalidad. Tanto lo político como lo

⁹ Vicherat, Daniela, "Por el ejercicio de una política más libre...", p. 2.

religioso colocan el pensamiento filosófico en presencia de lo simbólico, en tanto que ambos gobiernan mediante sus articulaciones internas un acceso al mundo. Esta nueva formulación que fundamenta el poder tiende a ocultar ese aspecto, pareciera que el referente externo es sustituido por la sociedad empírica, pero este subsiste, si bien mutado en relación con la Edad Media. En la innovación de lo simbólico que gobierna la aparición de la democracia moderna, el **nosotros, el pueblo soberano**, único fundamento legítimo en la democracia, se convierte en el fundamento trascendente **desde el cual la sociedad democrática puede reconocerse como una y la misma, a pesar de sus divisiones internas**. La democracia abarca la noción de la unidad del pueblo, ligada a la de soberanía nacional, pero esta no es más que un polo de representación, pues la dispersión de los individuos, la fragmentación de las actividades, el antagonismo de los intereses y la separación de las clases sociales no puede desconocerse¹⁰.

La modernidad ha cumplido, sin duda, con algunas de sus promesas, pero con la entrada del nuevo siglo parece haberse llegado a un momento culminante en el que la tensión existente por las no cumplidas, la transformación espacio-temporal, el cuestionamiento de paradigmas y los antagonismos reales, empieza a resquebrajar el equilibrio logrado hasta el momento. Nos enfrentamos a la ebullición propia de una época en que la desarticulación de los aspectos de la vida social dificulta afirmar la experiencia de un mundo vital común. En que la intuición, la pérdida de hegemonía de la razón, la indeterminación, la fragmentación y el reconocimiento de la pluralidad y la diversidad, se encuentran, de nuevo, en el centro

¹⁰ En este sentido Lindahl, Hans, "El pueblo soberano: el régimen simbólico del poder político en la democracia", en *Revista de Estudios Políticos*, p. 47 y ss, comentando la obra de Calude Lefort, *Essais sur le politique. XIXe-XXe siècles*, Seuil, París, 1986.

de las polémicas. Nuevamente se encuentra en cuestionamiento el concepto de hombre y los criterios políticos tradicionales se modifican.

El postmodernismo, con su tríada tanática: muerte de la razón trascendental, de la historia y de la metafísica; nos cuestiona nuevamente la fundamentación del poder, con la crisis de la noción de soberanía y de la personalidad del estado, en la que se fundamentaron todos los conceptos jurídicos y modelos de unidad política de los últimos tiempos. Si bien hay una realidad globalizante que tiende a imponerse y un desvanecimiento de los afectos y enfriamiento de las emociones, tras el proceso de caída de los socialismos, y quizá por ese mismo proceso también, existe de igual forma un rechazo a las visiones onmicomprensivas de la realidad, un reconocimiento de la complejidad, un resurgimiento de lo local y una vuelta a la intuición.

3. El contexto histórico inmediato: crisis del estado social de derecho, desideologización y tecnocracia

El estado social fue resultado de una construcción de posiciones mayoritariamente social demócratas o laboristas que impulsaron los estados de bienestar apoyados en las políticas keynesianas. Se caracterizó por la asunción de funciones promocionales, más allá del aspecto puramente vigilante o protector del estado liberal que había encarnado una concepción negativa del estado, reducido a instrumento de la realización de los fines individuales. Quiérase o no, este intervencionismo democrático surgió de las demandas ciudadanas, las funciones estatales se amplían como consecuencia natural de la ampliación de la democratización. Entre más ciudadanos accedieron al voto -sufragio universal- y más grupos sociales tuvieron una cuota de poder real, la

democracia de masas demandó beneficios ya no sólo para los propietarios sino también para los trabajadores y sus familias.

Además de las razones de carácter puramente político, algunos autores enfatizan en que la misma dinámica del capitalismo, la crisis de 1929 y la polarización social que desembocó en la aparición de distintas clases sociales, hicieron necesaria para la estabilidad del sistema la ampliación de la cobertura y el poder estatal que caminó paralela al establecimiento de ese estado social de bienestar y que finalmente lo desbordaría.

En general los defensores del orden público atribuyen más y más poder al Estado confiando en que puede producir una alquimia que apagará mágicamente todas las tensiones, y que producirá una utopía dentro de la estructura de clases existente. De esta manera las contradicciones del Estado de capitalismo tardío ocasionan, previsiblemente una respuesta contradictoria; el Estado es alabado y culpado; es la respuesta para todos los problemas y para ninguno. En ambos casos el Estado ya no se acepta como lo que es, sino como un fenómeno dotado de poderes extrahumanos, ya sea la maravilla del cielo o el horror del infierno... A este proceso por medio del cual se atribuye al Estado una variedad de poderes míticos, lo llamaré la reificación del Estado¹¹.

La estructura política que permitía más demandas no correspondía a una estructura económica capaz de satisfacerlas. El resultado de una crisis de ingobernabilidad no era más que la consecuencia natural de las contradicciones y tensiones sobre las que se edificó el estado de bienestar.

Por otra parte, se ha dicho también, que la misma transnacionalización del principio de mercado debilitó la

¹¹ Wolfe, Alan, *Los límites de la legitimidad. Las contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1980, p. 304, citado por Rodríguez Ledesma, Xavier, "La democracia hegemónica, ¿hegemonía de la democracia?", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México D.F p. 62.

capacidad de ese estado para regular la producción y la reproducción social: “Al convertirse, pues, en más débil externamente y menos eficiente internamente, el Estado ha llegado a ser, paradójicamente, más autoritario, actuando a través de una miríada de burocracias mal integradas, cada una de las cuales ejerce su propio microdespotismo frente a la creciente falta de poder político de los ciudadanos incompetentes”¹².

Con la caída de los socialismos no democráticos los nuevos liberales económicos refuerzan sus posiciones contra ese estado benefactor, agregando a la llamada crisis de ingobernabilidad que ya se le adjudicaba (producida por la sobredemanda democrática), los vicios que antes eran atribuidos a los estados totalitarios: burocratización, pérdida de las libertades personales, desperdicio de recursos, mala conducción económica. El neoliberalismo acusa ahora al estado social no sólo por haberse expandido, sino también por no ser capaz de desarrollar su función y ser un estado débil. De esta forma, se agudiza la crítica a toda clase de socialismo e intervención estatal, satanizándola como paso hacia la servidumbre y el absolutismo.

Lo cierto es que, como ha afirmado Bobbio la crítica al totalitarismo y la crítica al estado intervencionista “...son dos caras que se miran, pero que bien podrían no mirarse en cuanto tienen dos campos de observación diferentes”¹³. A pesar de esta confusión que se pretende, la antítesis del estado absoluto no es el estado liberal, sino el democrático, en que el poder fluye de abajo hacia arriba y es controlado por los habitantes. El liberalismo, como teoría del estado mínimo (mal necesario) encuentra su antítesis más bien en el estado paternalista. En

¹² Santos, Boaventura De Sousa, “La transición postmoderna: derecho y política”, en *Doxa*, Universidad de Alicante, Departamento de Filosofía del Derechos, Anual, 1989, p. 234.

¹³ Bobbio, Norberto, *El futuro...*, p. 91.

tanto cierto interveccionismo (y no necesariamente su burocratización) fue producto de la ampliación democrática, su resultado lógico e inevitable, subsiste una tensión entre liberalismo y democracia. Pretender independizar el mercado del Estado llevaría, sino al fin, al menos a la restricción de la democracia a términos puramente formales y en ámbitos muy reducidos.

Se ha dicho muchas veces que la política keynesiana fue un intento de salvar al capitalismo sin salir de la democracia, en contra de las dos soluciones opuestas existentes: la de abatir al capitalismo sacrificando la democracia (práctica leninista) y la de abatir a la democracia para salvar al capitalismo (fascismo). Ahora se diría que para los liberales de nuevo cuño el problema es al contrario, es decir, el de salvar, si todavía es posible y por aquello que es todavía posible, a la democracia sin salir del capitalismo. En la crisis de los treinta pareció que fuese el capitalismo el que ponía en crisis a la democracia, hoy les parece a estos nuevos liberales que la democracia es la que pone en crisis al capitalismo¹⁴.

Aún así, al menos en su aspecto confesado, el libre-cambismo sigue echando mano de la legitimidad democrática y presenta sus propuestas como propuestas políticas democráticas que vienen inevitable e incuestionablemente acompañadas de un sistema de producción económica que no se pone en discusión. Esta forma se presenta como la única democrática y promete la eficiencia económica y administrativa, así como la gobernabilidad, que se acusó al estado social democrático de no lograr. Así consigue adhesiones el nuevo paradigma legitimador y se expande hegemónicamente.

De esta forma toda forma de socialismo sale de la esfera de lo posible:

¹⁴ *Ibid.* p. 98.

... en esta época de crisis, la actitud hacia el capitalismo o la economía de mercado, la empresa capitalista y los sindicatos, ha debido ser replanteada explícitamente: el consenso tácito de los cincuenta y sesenta ya no parece bastar. Ahora bien, hay que tener en cuenta que si la gente no considera el sistema económico de su país como un orden moralmente tolerable, difícilmente puede tener el sentimiento de pertenecer a una comunidad moral nacional y de participar en una identidad colectiva... cuando las masas se hacen a la idea de que el capitalismo es moralmente tolerable y cuando las minorías ideológicas y de sentimientos intensos desplazan su alternativa ideal a la región de la nostalgia y de los sueños, se ha creado una situación de aceptación de la plausibilidad del capitalismo como estructura moral y, al tiempo, una “crisis de plausibilidad” de la alternativa “socialista”¹⁵. (Subrayado de la autora.)

Entonces, la época postmoderna ve la luz en un proceso de desencanto, particularmente de las izquierdas, que ya no creen en el socialismo como meta predeterminada ni en la clase obrera como sujeto revolucionario. Esto lleva consigo una crítica a aspectos centrales del marxismo, y a toda una tradición política: crítica a una filosofía de la historia, a la idea de sujeto, al concepto de totalidad¹⁶. No obstante, en general, la crítica toma distancia sin pretender elaborar un proyecto alternativo. Así, esta crisis de todo socialismo, es la crisis también de toda utopía. Incluso la misma afirmación librecambista se pretende hacer “desde lo que es”, con el criterio legitimador de la inevitabilidad. Al quedarse sin contraparte, el librecambismo anuncia el fin de las ideologías y de la historia, so pretexto de la complejidad se pretende afirmar una única visión del mundo.

¹⁵ Pérez Díaz, Víctor, *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987, pp. 38-39, citado por Rodríguez Ledesma, Xavier, *La democracia hegemónica...*, p. 65.

¹⁶ En este sentido, Lechner, Norbert, “La democratización en una cultura posmoderna”, en *Revista Leviatán*, No. 23/24, 1986, p.180.

Con esta desideologización de la política y, diríamos además, despolitización de la sociedad, el espacio político tradicional es cuestionado, deja de ser visto como un ámbito natural y se amenaza con sustituirlo por la llamada “racionalidad técnica”. Actualmente se invocan cada vez más criterios técnicos como único parámetro de referencia en la toma de las grandes decisiones nacionales y aún para definir y marcar el camino de nuestra vida cotidiana, sacando estas decisiones de la esfera de la discusión política¹⁷.

La racionalidad tecnocrática presenta sus respuestas como las correctas y naturalmente necesarias, cuando en realidad presuponen una elección previa realizada desde una ideología dominante que se encuentra oculta y justificada mediante este mecanismo. De esta forma las cuestiones que atañen a la sociedad son extraídas del control y la participación democrática. “La solución de las tareas técnicas no depende de discusiones públicas... en el *a priori* material de ciencia y técnica se oculta un específico proyecto (*Weltentwurf*) determinado por intereses de clase y por la situación histórica”¹⁸.

La técnica Se presenta como un sustituto de la fundamentación teológica y de las ideologías, para mover de ahora en adelante la historia humana. En esta sociedad, el hombre común, el habitante, ya no necesita decidir nada. Serán las instancias administrativas técnicas las encargadas de decidir, frente a ellas el hombre deja de ser libre. En cada momento, traspasando incluso la esfera de su actuación política, el hombre actual se ve expuesto al condicionamiento de sus

¹⁷ Sobre el tecnocratismo como racionalidad que se extiende globalmente, señala Herra: “El tecnocratismo corresponde en la época actual a una forma elaborada, inteligente y eficaz de la tradición idealista. Sus rasgos específicos se presentan netamente en las sociedades industrialmente avanzadas, pero tanto su práctica como su teoría penetran el cuerpo y el alma de países menos aventajados.” Herra, Rafael Ángel, *Violencia, tecnocracia y vida cotidiana*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1991, p.148.

¹⁸ Habermas, Jürgen, *Technik und Wissenschaft als “ideologie”*, Suhrkamp, Frankfurt/ M. 1968, 1971, p.78, citado por Herra, *Ibid*, p.149.

comportamientos, promoviéndose una paulatina deshumanización, favoreciéndose el individualismo y la pérdida de las condiciones necesarias para la cohesión social y la participación.

En esta concepción, la técnica es, como lo había dicho Heidegger, en su esencia, "...algo que el hombre por sus propias fuerzas no domina..." que "...determina la relación del hombre con lo que es"¹⁹.

La situación se agrava con la cultura de consumo. Los medios de comunicación de masas definen lo que ha de ser el "hombre medio" en función de lo que consume, y la publicidad procurará que la realidad se adecue a esa definición. Para poder ser un ciudadano cosmopolita, que será además la única manera de ser, habrá que consumir el producto con las características internacionales de actualidad y progreso tecnológico. Esta alienación socava la propia esencia humana: su plasticidad, la capacidad de autoconstituirse y de construir su propia realidad.

Con la crisis del estado social y sus consecuencias desideologizadoras y encubridoras de una específica concepción de mundo, que hemos referido brevemente, se modifican también las instituciones procedentes del esquema constitucional de postguerra. El poder ejecutivo, que hasta entonces había sido fuerte, y el parlamento como órgano de integración y consenso sufren de pérdida de credibilidad. Para algunos el parlamento deja de ser una institución apta para encauzar los procesos sociales y los partidos pierden su legitimidad como integradores de los intereses sociales²⁰. La crisis del concepto de soberanía nacional y de la representación, contribuyen a

¹⁹ Heidegger, M., *Nur noch ein Gott kann uns retten*, Gespräch, Der Spiegel, 23, 1976, p. 206 y *Gelassenheit*, Neske Verlag, Pfulligen, 1959, p. 20; citado por Herra, *Ibid*, pp.141-142.

²⁰ En este sentido, Asensi Sabater, José, *La época constitucional* (materiales para una introducción al constitucionalismo y al derecho constitucional), Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 177 y ss.

socavar la centralidad del parlamento. Todo lo anterior, produce que la política, como espacio de conflicto, de tensión y de construcción conjunta desaparezca. En los ámbitos tradicionalmente ocupados por la política queda un espacio vacío, un cascarón de torneo electoral que es llenado con los criterios urgentes de la economía global.

Pero a pesar de esa pretensión totalizadora, y debido también a ella, la fragmentación emerge un vez más, el conflicto social y la diversidad humana no resisten su invizibilización, y aparecen de nuevos y diferentes núcleos de poder, nuevos actores sociales y se fortalece la sociedad civil.

De la misma manera, la tendencia al debilitamiento del principio de estatalidad que ha marcado los últimos años de la modernidad, si ahora se ve acompañada de un reforzamiento del principio de comunidad, aunque posiblemente no marcará necesariamente el final de la crisis del Estado de bienestar podría posibilitar, en palabras de Santos: "...un lugar para un Welfare State más inteligente y particularizado, o más bien, para una articulación renovada entre el Estado de bienestar y lo que podemos llamar la sociedad del bienestar, es decir, una nueva y más polifónica conciencia comunitaria" ²¹.

Finalmente, y es asunto que merecería una análisis aparte, paralelamente al cuestionamiento del espacio político y el papel que le toca desempeñar en los nuevos tiempos²², y como consecuencia de este, surge una nueva afirmación del individuo y de sus derechos fundamentales, lo que se manifiesta en un acrecentamiento de la importancia de la esfera judicial. En un ambiente de pesimismo político, se refuerza la confianza en el derecho como medio para atender los conflictos de la sociabilidad fundamental, que pasan del ámbito de la política tradicional a la esfera judicial constitucional.

²¹ Santos, *La transición postmoderna: derecho y política*, p. 240.

²² Sobre la indeterminación del espacio político en la cultura postmoderna, Lechner, pp.181 y ss.

Este fenómeno, forma parte también de la transformación más general del principio mismo de estado, del cuestionamiento de la soberanía como fundamento del sistema hacia la supremacía constitucional que afirma los derechos humanos con valor normativo²³. Esta nueva afirmación del individuo frente al estado como entidad trascendente, responde a la totalidad con la globalidad de la cultura de los derechos humanos que es también la localidad de la concreta vida cotidiana de cada individuo o grupo vulnerable.

4. La ficción de la representación: democracia representativa- democracia directa

El gobierno del pueblo, primero, y la construcción de la representación política, después constituyen dos de las grandes promesas incumplidas de la democracia. Con respecto a lo primero, el autogobierno popular integral nunca ha tenido un correspondiente con la realidad, por lo que con respecto a él no puede hablarse propiamente de una degeneración producto de los fenómenos actuales sino más bien de una dificultad producto de factores que no fueron considerados por la teoría clásica de la democracia. De hecho, en muchos sentidos, no encontramos en una fase más avanzada del desarrollo

²³ Más aún, han señalado algunos autores, como Piza Escalante en relación con el modelo de justicia constitucional iberoamericano al que caracteriza con categorías propias y diversas a las del norteamericano y al europeo, que este modelo se fundamenta en la convicción de que, en realidad, la soberanía nacional está depositada en la propia Constitución, de la cual derivan toda autoridad, toda legalidad y toda legitimidad, y en la cual descansa la supervivencia misma de la democracia, del estado de derecho y de los derechos fundamentales de los seres humanos. Piza Escalante, Rodolfo E., *La Justicia Constitucional en Costa Rica*, Investigaciones Jurídicas, San José, p.18. En sentido similar Rusconi, señala que el anterior estado parlamentario está dando paso a un estado jurisdiccional, o lo que es lo mismo, la soberanía popular se está transformando en soberanía constitucional. Rusconi, G.E., *¿Qué democracia constitucional?*, La corte federal alemana y el problema de la constitución europea, en R.I.S.P., N.2, 1997, citado por Asensi Sabater, p. 213.

democrático que la etapa actual. El ágora ateniense, como sistema democrático idílico, requirió para su funcionamiento de condiciones espaciales muy determinadas, y sobre todo, de la exclusión de un grupo importante de los habitantes de su consideración como iguales. Desde un punto de vista realista, pareciera ser que la mayor libertad de unos tiene la necesidad siempre de estar fundada en la menor libertad de otros.

La libertad individual de cada sujeto se mide en función de las concretas posibilidades reales que él tiene de realizar sus aspiraciones personales, en relación con su medio social. La combinación de esfuerzos de los individuos que integran tal medio redundan, de alguna manera, en la conformación de mayores posibilidades para todos ellos. Sin embargo, en el reparto de lo que la vida en sociedad es capaz de brindar, esas libertades se hallan en cierta oposición dialéctica entre sí... Aquello de que dispone cada uno, se resta del total de lo que pueden disponer los demás... Todo depende, en buena medida de la estructura social... Quiere decir que la más-libertad de unos puede implicar la menos-libertad de otros²⁴.

Con respecto a lo segundo, el asunto parece ser más complejo. Como señala Vicherat²⁵, la palabra representación se refiere “a la forma en que el sentido es socialmente construido y reconstruido” porque re-presentar es hacer visible algo que existe pero que no puede exponerse por sí mismo. Pero la pregunta acá es si resulta lógicamente posible que una clase política pueda armonizar el caos producido por la confluencia de voluntades individuales a través de la estructuración de una “voluntad general” y la materialización de esta en la conformación de una estructura de gobierno, sin ir en detrimento de los propios ciudadanos, de su calidad de actores de su propio desarrollo y de su pluralidad y complejidad.

²⁴ Haba, Pedro Enrique, *La idea de Totalitarismo...*, pp. 96 y 97.

²⁵ Vicherat, Daniela, *Por el ejercicio de una política...*, p. 2.

Al respecto, Rousseau, el democrata por excelencia, rechazaba la representación. Consideraba que el único titular de la poder soberano era el pueblo y, al consistir este en la voluntad general, era imposible transferir la propia voluntad y la libertad. “El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada”²⁶.

En esta misma línea, la doctrina democrática moderna pretendió, en un principio, un estado sin cuerpos intermedios entre el pueblo y sus representantes, pues los consideraba característicos de las sociedades corporativas medievales. Pero es cierto también que la democracia moderna nace como realidad como democracia representativa. Desde fines del siglo XVIII los escritores democráticos se referían a las distinciones entre la democracia moderna como era (representativa) y la democracia de los antiguos (directa). Cuando Constant pronunció su célebre discurso no pensaba ya en una democracia directa sino representativa.

Los federalistas (Hamilton, Madison), entre otros, también señalaron la imposibilidad de la participación directa en grandes estados. En su criterio estos conglomerados de grandes dimensiones permitían menores vinculaciones de los gobernantes con los intereses particulares y mayor pluralismo, en contraste con las sociedades pequeñas en que se tendería al dominio de un grupo, a la tiranía de la mayoría. Distinguen así, lo que llamaron democracia pura de la república representativa. Además, puntualizaron sobre las ventajas de elegir a un grupo selecto de ciudadano sobre la dependencia de una masa inculta y cambiante²⁷.

²⁶ Rousseau, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1969, p. 51.

²⁷ A. Hamilton, S. Madison y J. Jay, *El federalista*, México, F.C.E., 1982, pp. 35 y ss, citado por Fernández Santillán, José, *Filosofía Política de la Democracia*, Distribuciones Fontamara, 2da Ed. México D.F., 1997, pp. 58-59.

En sentido similar, ya señalamos que Hegel admitía también la necesidad de cuerpos intermedios en las sociedades modernas complejas.

Tocqueville, inquietado por la potencialidad igualadora de la democracia, aún muy afianzado en él un liberalismo conservador, y sobre todo por el impacto del terror revolucionario, se preocupa por el poder inmoderado de representantes subordinados. Propone entonces controles y límites, con la independencia de los representantes frente a los electores, el equilibrio de poderes y el reforzamiento de los cuerpos intermedios. John Stuart Mill, que fue un paso más allá en la pérdida del temor a la igualdad, sostuvo también como mejor forma de gobierno la democracia representativa, pues ella permite la participación, siempre eso sí, que se respete a la minorías, lo que desde su perspectiva implicaba restricciones de voto por insuficiencia económica o educativa y voto plural (dándole más valor al de los instruidos)²⁸.

En la filosofía de Kelsen²⁹ se sostienen estos principios de representación y de partidos políticos, pero aparentemente por razones muy distintas. Este autor, afirma ya como indeludible en la democracia moderna la figura de los partidos, pues en ellos los individuos se reagrupan de conformidad con sus afinidades políticas para poder influir realmente en la orientación de la voluntad general, caso contrario -como sujeto asilado- se carecería de influencia en el proceso político. Sin los partidos en su criterio, no se puede formar esa voluntad general que será la resultante de la voluntad de los partidos. Tan es así, que la desvinculación de los representantes del cuerpo electoral llega a la prohibición del mandato imperativo, pues estos no representan ya a unos u otros individuos sino a la nación.

²⁸ En este sentido Fernández Santillán, pp. 83-84 y 85-87.

²⁹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la Democracia*, México D.F., Colofón, 1992, p. 50 y ss.

Dentro de la discusión sobre el tema más recientemente, son importantes las aportaciones que ha hecho Schumpeter en la caracterización de las democracias contemporáneas. Desde su perspectiva de democracia pluralista o elitismo democrático, va más allá de lo señalado por Kelsen al sostener que se ha rebasado la concepción de la democracia según la cual existen ciudadanos independientes capaces de desarrollar un pensamiento autónomo y que llegan directamente a la asamblea popular para forjar la voluntad general³⁰. Lo que nos parece importante de su aporte es que precisa sobre la ficción de la democracia representativa y las dificultades actuales para que a través de ese procedimiento pueda canalizarse un interés general.

Lo que a Schumpeter le interesa es sobre todo es excluir el significado fuerte de la representación política como procedimiento electoral que permitiría la transmisión y realización de la voluntad popular. Lo que definitivamente le importa es mostrar que la concepción de la democracia representativa, entendida en sentido estricto, no es menos elemental e irreal que la concepción de la democracia participativa propuesta por Rousseau³¹.

El desarrollo democrático ha dado como resultado efectivamente que, cada vez más, los grupos se han vuelto los sujetos políticos por excelencia. No obstante los partidos se muestran totalmente insuficientes para canalizar la voluntad general, como veremos en el próximo apartado, y la fórmula de la prohibición del mandato imperativo pervive más como tributo ideológico que como realidad operativa³². El problema,

³⁰ En este sentido, Fernández Santillán, p. 90, refiriéndose a la obra de Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*.

³¹ Zolo Danilo, *Il principato democratico (per una teoria realistica della democracy)*, Feltrinelli, Milán, 1992, p.101, citado por Fernández Santillán, p. 91.

³² En ese sentido, Césareo Rodríguez y Aguilera de Prat, "Norberto Bobbio y el Futuro de la Democracia", en *Working papers* N.125, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1997 p.10.

en nuestro criterio, es que el vaciado de esa prohibición no ha sido para vincular al representante a los electores, por el contrario, el representante no responderá más que a la línea de un partido que se ha separado de los intereses de los habitantes y responde a su dinámica propia, mediatizando el principio de la voluntad general.

...parece ser que hasta ahora el ofrecer una igualdad formal-legal y sentimiento de pertenencia como fundamento del bien común se ha producido al costo de una homogenización social y renuncia a la propia particularidad. En este sentido, la creencia en la voluntad general expresada a través de la representación es ilusoria. La voluntad de la gente se reduce a un momento específico del tiempo...³³.

Este análisis es indispensable para la construcción de una teoría democrática desde la postmodernidad. Sobre todo porque actualmente cualquier apelación a la legitimidad democrática se hace en relación con las elecciones y con la representación parlamentaria, rindiendo culto a una construcción teórica que pareciera muy evidente no responde a la realidad, al menos no a nuestra realidad compleja y plural. Más que una crisis de la democracia en sí, podríamos estarnos enfrentando a una crisis de las instituciones canalizadoras del conflicto y las demandas, pero cuando la democracia se identifica necesariamente con esas instituciones entonces nos enfrentamos a un problema circular, sin posibilidad alguna de salida.

Lo que señaló Rosseau sobre la esclavitud del pueblo inglés, es ahora aplicable perfectamente a nuestras sociedades:

...cuando la representación se vuelve substituto directo de la democracia, los ciudadanos pueden ejercer su poder de agencia política sólo durante el día de elecciones, razón por

³³ Vicherat, Daniela, *Por el ejercicio de una política...*, p. 4.

*la que sus capacidades para la deliberación e implicación política se ven correspondientemente menguadas*³⁴.

(Subrayado de la autora.)

Quien da sentido y legitimidad al representante es precisamente aquello que representa, la voluntad general que no puede expresarse por sí misma. Llamar la atención respecto a que la representación no constituye un fin en sí mismo y sólo tiene sentido mientras canalice una participación, unos intereses colectivos y una voluntad popular, es el primer paso en la búsqueda de la profundización de esa democracia.

Schumpeter sin embargo, no va más allá, en su trampa “realista” parece renunciar a la búsqueda de otras formas complementarias o alternas que permitan -al menos de forma más adecuada- devolver al pueblo esa soberanía que le pertenece, conformándose con describir una competencia entre élites preferible al despotismo.

Hay que estar claros no obstante, que no toda crítica a la democracia representativa conduce sin más a la democracia directa. Porque el modelo democrático ideal basado en la existencia de un solo centro de poder -la voluntad general- se ve enfrentado a una sociedad poliárquica y a fin de cuentas plural. La pretensión de un sistema de democracia directa podría conducir, en estas circunstancias, a la imposición de la mayoría, o aún peor a que una minoría activista manipule al resto, y a la dificultad para que se exprese y se refleje la diversidad que la sociedad encierra.

El pluralismo permite la libertad del disenso que no destruye la sociedad, sino que la integra, de ahí que la democracia sea asimismo la integración consensual del disenso. Sin subversión cualquier opción política tiene cabida en una democracia, de ahí que el debate pacífico y legal no sólo es

³⁴ Passerin en Mouffes, 1992, p.161, citado por Vicherat, *Ibid.* p.3

posible, sino necesario y consustancial con el sistema... Una democracia exclusivamente directa supondría la completa eliminación de las esferas pública y privada al subsumirse ésta en aquella. En este sentido, la experiencia de liquidación revolucionaria de la democracia representativa pluralista en aras de otra teóricamente superior ha engendrado en los hechos nuevos sistemas autoritarios. Hay toda una tradición ideológica radical que ha idealizado las virtudes de la democracia directa como la única que puede dar paso al autogobierno popular integral, pero debe recordarse que tal concepción aspira a una mítica sociedad unánime para conseguir la más perfecta “voluntad general”. En realidad, la democracia directa ensayada (el referéndum, en particular) no facilita el compromiso pues se basa en un juego de suma cero en el que la mayoría lo obtiene todo y la minoría nada³⁵.

Siguiendo a Bobbio³⁶, podemos señalar que los dos grandes instrumentos de la democracia directa son la asamblea cívica abierta y el referéndum de iniciativa popular. Las asambleas cívicas sólo pueden llevarse a la práctica adecuadamente en comunidades muy pequeñas o a niveles locales. En esa dimensión consideramos resulta de vital importancia, pero para la conformación de una voluntad general en la sociedad de masas, su papel es limitado. Hay que señalar que aún en el nivel local, los procesos generados en una dinámica de asamblea, sin bien pueden ser muy enriquecedores y contar con una mayor legitimación, terminan finalmente desembocando -ya maduros- en mecanismos delegativos que permiten mayor agilidad y la distribución de las funciones. En ese sentido más que democracia propiamente directa, nos estaríamos enfrentando al fenómeno de democracias de base.

³⁵ Césareo Rodríguez y Aguilera de Prat, pp.14 y 15.

³⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro...*, pp. 32-50.

Con respecto al referéndum, se trata de un instrumento excepcional ya que por su misma lógica plantea alternativas limitadas y usualmente dicotómicas. Consideramos que su utilización puede ser sumamente importante para la toma de grandes decisiones de interés general, sobre todo cuando se pretende introducir cambios. No obstante, también corre el riesgo de ser manipulado para legitimar opciones del poder ya determinadas, mediante las formas en que se estructura o el manejo de la información de forma equívoca.

Lo que parece ser cierto es que, aún cuando revaloramos el papel de la democracia directa, esta es importante para alcanzar más democracia, como complemento de la democracia representativa y no como sustituto de ella. De acuerdo con la posición de Bobbio, no se puede plantear un antagonismo entre una y otra, pues son más bien complementarias y pueden integrarse recíprocamente. Ambas son necesarias, pero no suficientes.

Lo que constituye más bien, en nuestro criterio, el principal reto de la política progresista postmoderna, es que lograr que la democracia representativa exprese adecuadamente los intereses plurales de la sociedad y se extienda además a otros centros de poder relevantes no tradicionales como la empresa a las relaciones familiares.

En conclusión, es posible decir que si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, éste consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones volunta-

rias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica...”³⁷.

5. La crisis de los partidos políticos: repensar sobre otros cuerpos intermedios y la representación de intereses

En la crisis de la democracia actual, consideramos de central interés la crisis de los partidos políticos y la reflexión sobre otros cuerpos intermedios, pues como señalamos, el problema principal del sistema democrático actual consiste en el cómo canalizar el conflicto y las demandas de la voluntad general. No consideramos válida la resignación de algunos sectores de la doctrina a la competencia de élites, con el argumento que en esta al menos se garantiza la pluralidad de la sociedad³⁸.

Los partidos han sido uno de los principales actores políticos de la democracia moderna. Su protagonismo casi absoluto como actores del proceso político, ha hecho que incluso el estado contemporáneo haya sido calificado de “estado de partidos”³⁹ y se haya tenido el temor de desembocar en una “partidocracia”. La radical inadaptación de estas entidades a las nuevas condiciones sociales y a las necesidades de canalización de inquietudes en el nivel parlamentario y no parlamentario, hacen no obstante, que esa denominación empiece a parecer inadecuada. De todas formas, lo cierto es que hoy por hoy los partidos, junto con los sindicatos, las organizaciones empresariales y otros grupos de interés (también llamados grupos de presión por la doctrina para

³⁷ *Ibid.*, p. 42.

³⁸ En este sentido sobre la subvaloración de los problemas de los partidos aún en el penetrante análisis de Bobbio, señalan Cesáreo Rodríguez y Aguilera de Prat: “no basta la competencia electoral interelitista para contrarrestar sus tendencias oligárquicas y para acercarlos a los ciudadanos”, p. 22.

³⁹ En este sentido García Pelayo, *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Alianza Editorial, décima reimpresión, Madrid, 1996, p. 224.

enfaticar sobre su influencia en los procesos de formación de la voluntad política⁴⁰), constituyen los *cuerpos intermedios* entre los individuos y la nación indispensables para el funcionamiento de las democracias representativas.

Desde los albores mismos de la politología (Ostrogorski, Michels)⁴¹ los partidos han sido sometidos a la crítica debido a sus tendencias oligárquicas. Pero actualmente la crítica va más allá. La desideologización referida, ha hecho que se llegue a hablar de una verdadera *crisis* de los partidos políticos, entendida esta como los desfases entre las funciones atribuidas a los partidos por las concepciones tradicionales de la teoría política y la realidad cotidiana.

Tampoco la idea dorada de los partidos políticos resulta real en la evolución histórica, puesto que nacen oligárquicos de la mano del régimen liberal. Con el reconocimiento del sufragio universal, surgen los partidos de masas y el enfrentamiento ideológico por necesidad de articulación de las grandes mayorías indispensables para ganar. Pero estos partidos, que de alguna forma sí articularon una “voluntad general” definida desde una particular ideología, también fueron criticados como “tiranizadores” y porque las necesidades de organización y su mecanismo propio de funcionamiento terminaban poniendo en manos de las élites un poder inmenso y hacían olvidar el objetivo.

A partir de la segunda guerra mundial, los partidos llegaron a alcanzar una hegemonía total en la esfera política. Ante las transformaciones sociales, el cambio en la configuración social de clases y la disminución de los perfiles sociales excluyentes, así como ante la necesidad de maximizar los votos, surgen entre los cincuentas y sesentas los llamados partidos *catch all*,

⁴⁰ Sobre las distinciones de denominación, Beyme Von, *Los Grupos de presión en la Democracia*, Editorial Belgrano, Buenos Aires, 1986, pp. 11-13.

⁴¹ En este sentido Beyme Von, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, p. 1.

mediatizados por la aparición de la televisión y un cambio en la forma y el fondo de un discurso político que se presenta superficial y desideologizado. Este nuevo tipo de partido no busca incorporar ideológicamente a las masas, sino únicamente un éxito electoral más rápido, para lo que fortalece sus dirigentes frente a los simples militantes y establece vinculaciones con grupos de presión.

Los partidos así organizados adquieren un inmenso poder y el aumento de sus competencias como operadores del sistema político produce cambios importantes en las instituciones representativas. Si el parlamento tradicional estaba compuesto por representantes de los ciudadanos, a partir de entonces se conforman grupos parlamentarios de obediencia partidista, en cuya sede se toman las auténticas decisiones que afectarán al país. Como ha señalado Javier Pradera:

En buena medida, los partidos han dejado de ser meras asociaciones que expresan la voluntad de la sociedad para convertirse en órganos del Estado. Agentes del proceso electoral y de la composición del Congreso (con la ayuda de las listas bloqueadas y cerradas, las subvenciones presupuestarias para las campañas y los espacios gratuitos para la propaganda en los medios públicos de comunicación), actores del proceso legislativo a través de sus grupos parlamentarios...⁴².

No obstante, el ingreso de los partidos al aparato del estado, marcha paralelo a su desconexión con las demandas ciudadanas, dejando atrás el tipo de partido con una función de integración social.

Existe una contraposición entre las funciones asignadas a los partidos por la teoría política (búsqueda de objetivos a

⁴² Pradera, Javier, "La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español", en Tusell, Javier, Emilio Lamo de Espinosa y Rafael Pardo, eds., *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p.153.

través de ideologías y programas, articulación y agregación de intereses sociales, movilización y socialización de los ciudadanos y reclutamiento de élites y formación de gobiernos)⁴³ y una realidad en que estos ya no constituyen instituciones representativas dedicadas a defender los intereses de sus electores, sino entidades autónomas que protegen sus propios intereses.

En este proceso de reforzamiento del poder de las cúpulas respecto de los militantes, hay que destacar el papel del financiamiento público y la restricción y control del privado. A pesar de lo pretendido, la financiación pública transformó los partidos en anexos de la administración, pero no erradicó la corrupción y el financiamiento ilegal, pues los colocó en un ámbito de impunidad⁴⁴. Aunque la corrupción política de los sistemas democráticos no es un tema nuevo, actualmente ha adquirido nuevos perfiles. Las nuevas prácticas de patronazgo y la corrupción pueden tener también una influencia importante respecto de la ausencia de participación popular, el dominio de las oligarquías, la jerarquización, la disciplina interna y la transformación del partido en un fin en sí mismo, y viceversa.

Aunque es necesario distinguir niveles distintos en que se mueven la corrupción y la permanencia de las oligarquías respecto del discurso democrático. Como bien precisa Bobbio⁴⁵, si bien la permanencia de oligarquías evidentemente se opone a los ideales democráticos, en realidad, como se dijo, la democracia hasta el momento siempre ha funcionado como un sistema donde diferentes cúpulas se turnan en el ejercicio del poder. En este sentido, más que de una degeneración, o “debilitamiento” para utilizar las palabras del autor, del sistema democrático, debe hablarse de

⁴³ Beyme Von, *Los partidos políticos...*, p. 16.

⁴⁴ En este sentido, Pradera, p. 158 y ss.

⁴⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia...*

un obstáculo que no se ha logrado superar, de un estancamiento del proceso de democratización, o a lo sumo de una agravación de los obstáculos para la democracia. Cosa distinta sucede en relación con el tema del poder invisible y la corrupción, que ameritaría una reflexión aparte, y que amenaza con destruir las bases mismas con las que surge la democracia como control público del poder.

La degradación de los partidos descrita, en la que estos se reducen a simples maquinarias electorales, proyecta una sombra sobre la democracia a la que deberían servir. El fenómeno democrático se reduce a “torneos electorales”, que se convierten además en operaciones de mercado a través de los medios masivos de comunicación. Así se desplaza la discusión sobre los problemas de la sociabilidad fundamental y se potencia la aparición de lo que se ha dado en llamar “democracia restrictiva”⁴⁶.

¿Qué legitimación puede tener desde el punto de vista democrático unas elecciones cuando no hay opciones de donde elegir, cuando no hay diferencias entre los partidos y todos se mueven dirigidos por el mercado del voto?. La elección por voto (en vez de por turno) tiene de todas formas un origen aristocrático, pero la legitimación democrática de esta institución se había encontrado (Harrington), en la repetición periódica de esta elección para que el pueblo pudiera enjuiciar. No obstante, en una realidad en que no hay opciones, tampoco hay posibilidad de que la sentencia negativa de los ciudadanos sobre la gestión política de sus representantes se manifieste en un cambio significativo.

Como un camino de salida a esta difícil situación, se propone lejos del cuestionamiento de la existencia misma de los partidos, la efectivización del respeto a la ley y de

⁴⁶ En este sentido, Gallardo, Helio, *Democratización y Democracia en América Latina*, Universidad de Costa Rica, inédito, San José, 1996.

democracia interna, el control judicial, así como el reforzamiento de otros sistemas de control para acercar los partidos nuevamente a los ciudadanos⁴⁷. Sin embargo, esta renovación de los partidos no se prevé sencilla ni se vislumbra en el corto plazo. Por el contrario, en los últimos años, se ha hablado incluso de verdaderos “partidos de séquito”, en que incluso la política de grupos de intereses es desplazada -al menos en apariencia- por una peligrosa política carismática-populista, que promueve nuevamente respuestas simbólico-míticas para lograr adhesión popular. Esta desideologización total pareciera confirmarse por la gradual substitución del voto de pertenencia por el voto de intercambio (por clientelismo).

De los partidos de masas, a los llamados “partidos de todo el pueblo” y de estos a la maximización del poder de los líderes de una pequeñísima minoría politizada y al culto a la personalidad, pareciera que nos transporta los cambios del paradigma de la modernidad a la postmodernidad.

No obstante, como hemos señalado, en otros ámbitos fuera del espacio político tradicional, la postmodernidad parece traer consigo signos no tan negativos, con el surgimiento de nuevos actores sociales que se articulan de distintas formas, también novedosas, para defender sus intereses particulares -que en muchos casos son también globales- y que se relacionan normalmente con valores postmaterialistas. Así temas como paz, ecología, diversidad étnica y cultural, problemas de discriminación por género u opción sexual, se ponen cada vez más en el centro de la dinámica social. Aunque en un principio estas agrupaciones actúan en espacios no tradicionales, muchas veces locales, poco a poco se trasladan también al espacio político por excelencia que es el parlamento y la política tradicional también va absorbiendo estas nuevas demandas,

⁴⁷ En este sentido Pradera, “La maquinaria de la democracia...”.

que si bien no del todo articuladas, se expresan con fuerza en la sociedad, a través por ejemplo del voto de opinión por temas concretos (*issue*).

Esta situación trae a la mesa de la discusión el tema, que ya se creía abandonado, de la representación de los intereses, si bien renovado y con una perspectiva más amplia de como se había conocido hasta el momento.

Como se dijo democracia moderna, que nació como democracia representativa, se fundamentaba en una representación política que pretendía ser universal, motivo por el que el representante no podría ser sometido al mandato obligatorio. Esta se entendía en contraposición con la representación de intereses gremiales, propia de formas políticas premodernas, en que el representante se somete a un mandato obligatorio por representar a un sector específico y no a la nación como totalidad.

No obstante, la realidad ha revelado que la sociedad no es homogénea y al estar compuesta por grupos relativamente autónomos estos intentan hacer valer sus intereses. En todo caso, no hay que olvidar lo señalado por Bobbio⁴⁸ en el sentido de que siempre existe un problema además para identificar cuáles son intereses particulares y cuáles los nacionales, dado que cada cuál tiende a identificar sus propios intereses con los nacionales. Se pregunta este autor, “*¿Dónde podemos encontrar un representante que no represente intereses particulares?*”.

No olvidamos las críticas realizadas por Kelsen a la representación corporativa de intereses como oligárquica, por estar basada en la función que cada cuál realiza y favorecer únicamente a los grupos con capacidad de articulación, y como reductora de la conflictividad social al momento económico.

⁴⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia...*, p.19.

Tampoco las negativas experiencias del llamado corporativismo orgánico fascista. Pero, bien atentos a los riesgos advertidos y a la enseñanzas históricas, hay que señalar que, como se dijo, la pretendida universalidad de la representación política se ha visto desmentida por la realidad y que los partidos no se escapan de la crítica oligárquica que se dirigió a las corporaciones. Por otra parte, la reivindicación de intereses propia de la postmodernidad si bien no excluye de ninguna manera los intereses económicos, es más amplia y se alimenta también de valores postmateriales como se dijo, más que una representación de intereses corporativa consiste en una representación de intereses sectorial. Igualmente el sujeto deja de ser únicamente el trabajador para ser cada uno de los sujetos pertenecientes a un colectivo vulnerable o simplemente el sujeto interesado en la defensa de un interés global.

La representación de intereses es una realidad en las sociedades plurales, desde los intereses de partido, a los intereses de las organizaciones obreras y patronales, hasta los intereses de organizaciones no gubernamentales u organizaciones comunales. Ejemplo de esto son los fenómenos llamados de “neocorporativismo”, en que representantes industriales y obreros acuerdan con los poderes políticos formales para el impulso de algún proyecto o para repartición de presupuestos en áreas específicas. En sentido similar, son frecuentes los ejemplos en que el poder público requiere consultar con organizaciones de intereses específicos o sectores para poder obtener el apoyo y legitimidad necesarios para una ley o política concreta⁴⁹.

La aceptación de la existencia e importancia en la escena política tradicional de esos otros cuerpos intermedios de

⁴⁹ En Costa Rica, un claro ejemplo lo constituyó el llamado “Proceso de Concertación Nacional” convocado al principio de la Administración Rodríguez Echeverría y que, aunque con resultados dispares y polémicos, significó la participación de amplios sectores de la sociedad y la articulación de redes de organizaciones por sectores.

representación de intereses (ya no generales, sino colectivos particulares) puede servir para que cada vez se busquen mecanismos más transparentes para su canalización, evitando el clientelismo y la corrupción, y se disminuya su carácter oligárquico fomentando la participación de los grupos con menos recursos para organizarse. De esta forma, los tradicionales grupos de presión que han tenido su espacio de poder a través de pactos más o menos invisibles con los partidos *catch all* o partidos de séquito serían visibilizados claramente, con la ventaja no sólo de conocer realmente cuáles son los intereses que se protegen y quien está ejerciendo el poder, sino también de poderlos someter a controles democráticos y al escrutinio de la opinión pública. Por otra parte las organizaciones de interés con articulación incipiente podrían verse beneficiadas de una política de estado que favorezca su consolidación y que le brinde espacios adecuados y efectivos para hacer valer su posición.

Entonces, una vía, quizás más en consonancia con la estructura poliárquica de la sociedad postmoderna, sería rescatar la reivindicación de la representación de los intereses. Como se articula esta en el sistema formal, será un asunto que aún queda pendiente. Habría que cuestionarse si el elemento ideológico resulta importante en la definición de los partidos (lo que ya ha negado Sartori) y si se considera con la teoría tradicional (Weber) que partidos y grupos de interés cumplen funciones distintas o se los concibe acercados o traslapados.

La representación de intereses sectoriales no es por sí misma más democrática que la territorial general (aunque tampoco es incompatible con la democracia), pero dadas las circunstancias actuales, la revaloración de la representación de los intereses podría considerarse como una forma de democracia alternativa, no sustituyendo la noción territorial pero sí complementándola. Podría resultar más maleable ante fenómenos como la teoría de los grupos, el neocorporativismo

y finalmente los nuevos movimientos sociales y un pluralismo entendido, no ya como armonía e igualdad de condiciones para todos los intereses, sino como diversidad. Así como las masas fueron el signo del modernismo, esta nueva era pareciera estar marcada por el reconocimiento del gusto múltiple.

6. Hacia la visibilidad del poder y la representación de intereses diversos

Como se señaló, el funcionamiento práctico de la democracia ha confirmado la reducción del juego político de partidos a élites⁵⁰, a lo que hay que sumar en nuestras sociedades el elitismo tecnocrático y la presión -también dentro de una ámbito de opacidad- de los grupos de interés que condicionan los procesos formales de adopción de decisiones, así como los pactos entre élites, al margen de la opinión (o siquiera el conocimiento) de un ciudadano despolitizado. Todo esto desemboca en que las decisiones sobre los asuntos importantes de la vida colectiva no sean precedidas por un proceso deliberativo amplio, en la privatización de los espacios tradicionalmente entendidos como públicos, con la consecuente pérdida de control democrático sobre ellos.

Ciertamente no podríamos sostener la posición griega clásica que no distinguía las esferas pública y privada en el seno de la polis, pero un proceso en que, cada vez más, cuestiones de interés general se ocultan en la privacidad, amenaza la supervivencia democrática. La problemática aquí planteada, problemas todos que se entrecruzan y relacionan, puede formularse en la disyuntiva que propone David Held:

...¿pueden reconciliarse las exigencias de una vida pública democrática (debate abierto, acceso a los centros de poder,

⁵⁰ En ese sentido, Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat, p. 5.

participación general, etcétera) con aquellas instituciones del estado (desde el ejecutivo hasta las ramas de la administración) que florecen en el secreto y control de los medios de coerción, desarrollando su propio ímpetu e intereses, convirtiéndose, en palabras de Weber, en jaulas de “acero”, insensibles a las demandas del demos⁵¹. (Subrayado de la autora.)

Como consecuencia de la participación popular, uno de los requisitos estructurales de la democracia es la visibilidad del poder. De acuerdo con Bobbio⁵², no obstante lo anterior, existen grandes áreas opacas o *arcana imperi*, en las cuales reina la razón de estado, lo que implica la reducción de la expansión democrática.

La publicidad del ejercicio del poder fue un arma de la ilustración contra el estado absoluto en el que el gobernante no rendía cuentas, y en general contra el dominio oculto, el secreto de estado y la llamada mentira útil. La razón de estado suponía que el soberano prestaba protección a cambio de obediencia, de ahí que no pudiera cuestionar la forma en que ésta se garantizaba. El soberano debía infundir respeto y reverencia, por lo que era necesario un margen de discrecionalidad y arbitrariedad. Pero al mismo tiempo, este campo oculto genera intrigas y conspiraciones, fomentando el crecimiento del poder del príncipe sobre su mayor capacidad para hacerse obedecer de forma invisible, en una palabra sobre el autoritarismo y el despotismo. *“Lo importante era el resultado, no los medios, algo que acabó afectando también a los fines al consolidar un poder inmoderado e incontrolable. En consecuencia, los arcana imperi preservan la autonomía del Estado frente a la sociedad y permiten la existencia del*

51 Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Universidad, México, 1992, p. 341, citado por Rodríguez Ledesma, p. 57.

52 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia...*, pp. 22-24 y 65-83.

poder que se oculta (secreto de Estado) y a la vez, oculta (mentira de Estado)”⁵³.

El iluminismo, que pretendió eliminar con la luz de la razón esas esferas de obscurantismo. A partir de entonces, la fundamentación del poder político no será otra que la libre y voluntaria aceptación del contrato social; lo que supone el reconocimiento de la dignidad de las personas y la afirmación de sus derechos fundamentales anteriores al estado.

En una nueva dimensión, la democracia representativa de la era de los medios descansa también, en palabras de Bobbio, en la **escenificación de la política**. Es decir, en el debate abierto en que los medios de comunicación visualizan lo que ocurren en la instancias representativas. Sin embargo, las sucesiones de imágenes que nos invaden parecen cada vez tener menos contenido. La racionalidad de la técnica y la eficacia se vuelve en el instrumento perfecto para este fin, los problemas complejos y **delicados** deben sustraerse de las **excesivas** miradas en aras de su eficacia. En nuestras sociedades corremos el riesgo de tener, paralelo al gobierno formal, otros verdaderos subgobiernos manejados desde los aparatos burocráticos, las maquinarias del partido, los grupo de interés sectorial y, sobre todo, desde los grandes centros de poder económico.

Lo importante, consideramos, es lograr un control democrático que garantice la visibilización de los intereses en juego. No obstante para que esta sea una visibilización democrática, que ayude y no dificulte la emancipación de las personas, no es necesario solamente sacar del ámbito de opacidad a las élites partidistas, la tecnocracia y los grupos de presión actuales, sino también, como se propuso, fomentar la representación, en el

⁵³ Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat, p.13.

nivel político formal de los otros intereses postmaterialistas que se encuentran latentes en nuestras sociedades.

Si bien, como se dijo, los nuevos actores sociales tienden a aparecer y fortalecerse en espacios distintos a los tradicionalmente considerados como los espacios políticos y consideramos importante la experimentación y el fortalecimiento de esos espacios, creemos también en la necesidad de reformular los espacios del ejercicio formal de poder, para que aparezca diáfanos y diversos, en una palabra, realmente democráticos.

Las legislaciones electorales deben buscar los mecanismos que le permitan la expresión de los intereses de los distintos grupos sociales en las instancias de poder, como ya se hizo –al menos parcialmente– con la legislación de cuotas para las mujeres. Otra vía similar, sería que las legislaciones electorales exigieran con más fuerza la democratización interna de los partidos, reservando incluso algunos sitios para sectores determinados, como ya se hace en algunos casos con el sector de juventud. Cómo determinar esos sectores y el porcentaje de representación que le corresponde frente a la representación del interés general (nacional o territorial) es un asunto que tiene sus dificultades y que no vamos a profundizar acá. Pero lo cierto es que ya existe alguna regulación incipiente y también experiencias en que los partidos por decisión propia incorporan dentro de sus listas a representantes de ciertos sectores⁵⁴.

Estas soluciones, si bien pueden dar resultados relativamente positivos a mediano plazo, no necesariamente sean las que se adapten de mejor forma a la representación de otro

⁵⁴ Es el caso panameño con la representación de grupos indígenas o el caso en Costa Rica del partido emergente Acción Ciudadana, que ha reservado, aún de una forma poco clara, varios lugares de sus papeletas a diputados para ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil.

tipo de intereses y las necesidades de otros actores. En nuestro criterio, las legislaciones electorales deberían empezar por no subordinar la postulación de candidatos a su afiliación a un partido político o a que la postulación se haga desde un partido. Un recuento de algunas de las disposiciones electorales relativas a la participación de organizaciones no partidistas en la postulación de candidatos nos puede servir para vislumbrar los mecanismos concretos mediante los que se podría lograr esa representación de intereses.

En Costa Rica, el Código Electoral⁵⁵ establecía, hasta una reforma reciente de 1998, la necesidad de que los postulados pertenecieran a un Partido Político. Por otra parte de la relación entre el artículo 65 (“Sólo pueden participar en elecciones, aisladamente o en coalición, los partidos inscritos en el Registro de Partidos...”) y 74 (“Los partidos políticos inscritos designarán a sus candidatos a la Presidencia y las Vicepresidencias de la República, a la Asamblea Legislativa, a una asamblea constituyente y a cargos municipales...”), se sigue que aún en la actualidad solo pueden postular los partidos⁵⁶. Igual situación se repite en países como Argentina, Ecuador, El Salvador y Paraguay⁵⁷.

Como dato interesante, se puede señalar que en Costa Rica el permitir los partidos de carácter provincial o cantonal (artículo 63) se ha traducido, en que, cada vez más, grupos con intereses meramente comunales resulten electos con mayoría en los gobiernos locales.

⁵⁵ Ley 1536 de 1952 y sus reformas.

⁵⁶ No obstante, existe un proyecto de reforma propuesto por el mismo Tribunal Supremo de Elecciones, con asesoría de CAPEL, que no solo simplifica los requisitos para la inscripción y funcionamiento de los partidos, sino que además permite a los ciudadanos organizarse en grupos independientes para participar en las elecciones a nivel municipal, rompiendo, de esa manera, el monopolio de los partidos políticos.

⁵⁷ Muñoz, Hugo Alfonso, *Sistemas electorales en América y España: Estudio de Antecedentes*. En torno a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la nominación de candidatas a diputados, IIDH/CAPEL-PRODEL, 1997.

No obstante, otras legislaciones de la región ofrecen ejemplos más interesantes en cuanto a la posibilidad de representación de intereses específicos. En Chile (Ley orgánica Constitucional de Partidos Políticos, artículo 2) se permite a las personas naturales presentar candidaturas independientes para optar por cargos de elección popular, aunque cuando se trata de Senadores se requiere un número de patrocinadores. En Colombia se permite que movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos puedan inscribir candidatos, en Uruguay se permite que agrupaciones de más de 50 ciudadanos presenten lista electorales funcionando como partidos accidentales⁵⁸ y en México el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales también le da posibilidad de postular candidatos en las elecciones federales a organizaciones y agrupaciones políticas en la forma de partidos políticos con registro condicionado⁵⁹.

Otros países permiten la participación de organizaciones de la sociedad civil pero en el nivel comunal, por ejemplo en Guatemala, la Ley Electoral de Partidos Políticos⁶⁰ permite a Comités Cívicos electorales postular candidatos a los gobiernos locales.

Dentro de las regulaciones más interesantes, y en la misma línea de los partidos locales pero con una variable étnica de por medio, la Ley Electoral Nicaragüense permite únicamente para las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica la conformación de partidos regionales y señala expresamente que en el caso de organizaciones indígenas “para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación”⁶¹.

Estos ejemplos de candidaturas independientes, asociaciones de la sociedad civil participando en el nivel local o en el

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Artículo 34.

⁶⁰ Artículos 16, 97 y 212.

⁶¹ Artículo 71.

nivel nacional funcionando como partidos temporales y aún de organizaciones étnicas articulándose a la política nacional desde sus propias formas de organización, nos señalan un camino posible de acción que ya ha empezado a ser transitado.

7. Conclusión: La reconstrucción del espacio político y de la soberanía

*“Necesitamos por lo tanto un pensamiento alternativo sobre las alternativas”.
Boaventura de Sousa Santos*

Como hemos referido, nos enfrentamos a la disminución de la centralidad del estado, del partido e incluso de la política misma; proceso que no obstante, y paradójicamente, abre también el camino a nuevas formas de participación y de defensa de los más débiles. Pero el espacio político tradicional si bien puede redefinirse, no desaparece. Ese espacio de poder continúa ahí y será ocupado con participación y control democrático o sin él. Hoy la ausencia de opciones, el vaciado ideológico, la desafección y la deslegitimación política pueden resultar tan peligrosas para la democracia como lo fueron la excesiva polarización y las líneas de partidos adoctrinantes e irreflexivas.

En el transcurso de nuestra investigación, hemos vislumbrado algunas posibilidades que nos presenta el tumultuoso tiempo que vivimos para devolver el poder al verdadero soberano, que es el fondo la preocupación que anima el tratamiento de todos los problemas expuestos. No podemos obviar que desde los años setenta el sistema parece encaminarse cada vez más hacia una estructura poliárquica, que al menos parece integrar el pluralismo social. La forma en que se estructuran y se canalizan hacia el poder los nuevos movimientos sociales aún no se encuentra muy clara. Pero

parece evidente que es necesaria la reestructuración de la actividad parlamentaria, al mismo tiempo que procesos de negociaciones o concertaciones abiertas a los diferentes sectores sociales. Mecanismos más flexibles que permitan abarcar las diferentes y nuevas formas de expresión de la voluntad general con que nos encontramos.

El pluralismo, que es el signo de nuestro tiempo. En la sociedad posmoderna, no se trata ya de proclamarse -como en la modernidad clásica- portador de valores universales, sino de ocupar una posición específica⁶². En una sociedad en donde los partidos políticos -supuestos agregadores de intereses generales- se encuentran desideologizados y no se ofrece ninguna opción distinta, como lo prometió la democracia, la toma de posición de cada habitante resulta aún más importante. La inacción en la vida política constituiría una clara opción por el mantenimiento del *status quo*, a través de la complicidad y la aceptación silenciosa. Es necesaria la recuperación del espacio político de la técnica para los habitantes, pero no en una dimensión mesiánica, sino como espacio de negociación realista pero progresista. El redimensionamiento de ese espacio político no puede significar su reducción, menos su supresión.

En la sociedad postmoderna, la razón y la totalidad pierden su hegemonía. No se trata sin embargo de una cultura anti moderna, sino de una nueva sensibilidad que cuestiona los paradigmas modernos para descubrir sus zonas opacas y visibilizarlas. Se trata entonces, en palabras de Derrida, de cuestionar: "... sobre la razón, sobre la historia de la razón, sobre el oscurantismo de ciertas formas de racionalismo que hay actualmente en la ciencia, en la ideología... es una

⁶² En este sentido, Beyme, Teoría política del siglo XX, de la modernidad a la postmodernidad, Madrid, Alianza Universidad, 1994, p. 183.

manifestación de racionalismo, de una nueva clase de ilustración”⁶³.

Desde esa perspectiva y teniendo presente el contenido ideológico y parcial de cualquier proyecto político, rescatamos el valor de la imaginación y de la metáfora en la construcción de un mundo más habitable.

⁶³ Derrida, J. “Algunas preguntas y respuestas”, en *La balsa de la Medusa*, Madrid, p. 49, citado por Barberá del Rosal, Adolfo, “Versiones de los otros”, en *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*, Universidad de Alicante, Departamento de Filosofía del Derecho, Anual, 1989, p.272.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FRENTE A LOS SISTEMAS DE JUSTICIA: de lo constitucional a lo electoral*

*José de Jesús Orozco***

En términos generales, en un sentido técnico, podría considerarse que Justicia Electoral también conocida como contencioso electoral, cabe entenderla como los diversos medios jurídicos técnicos de impugnación o control, esto es los llamados juicios, recursos o reclamaciones respecto de los actos y procedimientos electorales; ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza política, ante uno de naturaleza administrativa o bien ante uno de naturaleza jurisdiccional, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho. Esto es a los principios de constitucionalidad y legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.

La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica de la participación política, esto es la tutela eficaz del derecho a elegir o a ser elegido, para

* La presente es una transcripción, editada por el IIDH, de la conferencia ofrecida por José de Jesús Orozco, en el marco del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos (18 al 29 de junio de 2001).

** Abogado. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derechos de ese centro de estudios. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México desde 1996.

desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes. Lo anterior hace referencia a los partidos políticos e incluso a los funcionarios electorales, así como, en los distintos regímenes electorales, a los ciudadanos y a los candidatos, a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y en general la justicia de los comicios.

En el Derecho Electoral Comparado se presentan diferentes sistemas de justicia electoral, los cuales pueden clasificarse según el órgano al cual se atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales, por lo que cabe distinguir como lo sugiere Duverger, entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional. A los mencionados se debe adicionar el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano encargado de administrar las elecciones y cuando el mismo tiene una naturaleza propiamente administrativa. Así, el contencioso mixto contempla alguna combinación de aquellos órganos, esto es alguno político y/o jurisdiccional, y/o administrativo en la solución de las controversias electorales.

En términos generales y atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral vigentes en América y Europa, por lo que se refiere básicamente a los medios de impugnación previstos contra los resultados electorales, sin desconocer la existencia y conveniencia de otros medios de impugnación durante el desarrollo del proceso electoral o incluso en periodos anteriores al mismo, es posible proponer la siguiente tipología:

Por una parte está el sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, que es aquel que conserva en una asamblea política, la

decisión última de las correspondientes controversias electorales, en el entendido de que en la actualidad ya no existe propiamente un contencioso exclusivamente político, toda vez que, por lo general, el mismo se combina con algunos medios de impugnación previos de carácter jurisdiccional o administrativos, razón por la cual es pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto, político jurisdiccional o político administrativo.

En segundo lugar está el sistema que se puede calificar de austríaco y que predomina en Europa, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, que es aquel que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral respectivos, en el entendido de que en ocasiones este sistema se combina con otros medios de impugnación previos de carácter también jurisdiccional o incluso, según me permitiría exponer, de naturaleza política.

En tercer lugar está el sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, que es aquel que confiere a los jueces ordinarios pertenecientes al respectivo poder judicial la atribución de resolver en única instancia o bien en combinación con algunos otros medios de impugnación previos, generalmente de carácter administrativo, las correspondientes controversias electorales.

En cuarto y último lugar está el sistema que se puede considerar latinoamericano, que se caracteriza por el establecimiento de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y en ocasiones se combina con otros medios de impugnación previos o posteriores, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región latinoamericana a la ciencia política y al derecho electoral. Al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y

consolidación democrática en América Latina, así como la vigencia del estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vía institucionales, a fin de garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas y a la efectiva participación política de los ciudadanos.

En relación con el llamado sistema tradicional o clásico que se traduce en la actualidad en un contencioso mixto político jurisdiccional, o político administrativo como se mencionó, cabe advertir que hay ordenamientos en los que a diferencia del sistema, hoy más generalizado de plena jurisdiccionalización de los procedimientos electorales, se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de ellos la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la elección respectiva, incluyendo en su caso las impugnaciones que se interpongan, lo que de acuerdo con la tradición francesa se ha denominado verificación de poderes o bien calificación de elecciones o certificación de actas.

La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya en el principio de la división de poderes, conforme con el cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo, a fin de asegurar su autonomía e independencia. Asimismo pretende evitar que se dañe al poder judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas, en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que se conocen.

Por su parte, los defensores del contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene naturaleza jurisdiccional, a efecto de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado

se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia. Desde el punto de vista de la plenitud del estado de derecho resulta discutible, estimo, la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza.

Por otra parte, no obstante la calificación de tradicional o clásico para este tipo de contencioso electoral de naturaleza predominantemente política, cabe advertir que en realidad, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde el principio del siglo XV en Inglaterra, las mismas tuvieron un carácter jurisdiccional, en tanto que los tribunales de la Cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios. Sin embargo, en 1604 el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de la Cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral, estableciendo que a partir de ahí los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones, lo cual rigió hasta la reforma legal de 1868.

En el ínterin, el sistema de verificación de poderes a cargo de una asamblea política se adoptó en Francia desde los estados generales del siglo XVIII hasta la Constitución de 1958. En tanto que en los Estados Unidos de América, se estableció en la Constitución Federal de 1787, a partir de lo cual se generalizó el contencioso político en los regímenes democráticos emergentes durante los siglos XIX y buena parte del XX. Por lo que se refiere a América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, la gran mayoría de los ordenamientos del siglo XIX previeron un contencioso político.

En la actualidad, como se mencionó, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclu-

sivamente político, ya que aquellos países que conservan un control político para los comicios legislativos o en su caso presidenciales, lo hacen coexistir con un control jurisdiccional o contencioso administrativo, previo o posterior, lo que se convierte en sistemas contenciosos mixtos.

Entre los sistemas contenciosos mixtos políticos jurisdiccionales cabe incluir al de los Estados Unidos de América, en tanto que las elecciones federales reguladas y organizadas por autoridades de cada entidad federativa, por lo general combinan impugnaciones ante un tribunal estatal ordinario, en ocasiones especializado y, excepcionalmente, como se pudo evidenciar el año pasado, por primera vez la propia Suprema Corte de los Estados Unidos decidió involucrarse en un conflicto relacionado con los resultados electorales, en este caso la elección presidencial, pero donde la decisión última por lo que se refiere a las elecciones legislativas, le corresponden según el caso, a la Cámara de Representantes o al Senado, y en el caso de la elección presidencial, al colegio electoral correspondiente.

Similar situación se presenta en Italia y Suiza, donde presentan un contencioso electoral predominantemente político. Lo mismo en nuestra región. Por lo que se refiere a Argentina, también se advierte que la decisión última por lo que se refiere a la elección presidencial, es competencia de la Asamblea Legislativa. Esto es la reunión de ambas cámaras y por lo que se refiere a las elecciones de diputados, por la Cámara de Diputados y las del Senado por el correspondiente Senado de la República.

Finalmente, también deben incluirse aquí ciertos países de Europa Central y Oriental, que a pesar de sus recientes y significativas transformaciones de la forma de Estado socialista para uno de democracia clásica, han conservado el sistema de autocalificación a cargo de los presuntos legisladores, como es el caso de Hungría.

Por lo que hace al sistema austríaco de jurisdicción constitucional, diversas constituciones europeas de la primera posguerra, siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar de 1919 y, particularmente, la Constitución de Austria en 1929, encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional, la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones. La Constitución de Austria de 1920, bajo la influencia del ilustre jurista Hans Kelsen, atribuyó a la Corte de Justicia Constitucional la verificación de las elecciones de los cuerpos de representación; esto es, tanto el Consejo Nacional como de la respectiva *Dieta de Kadalán*, cuya competencia a través de sucesivas reformas se han ampliado a la validación de otros ejercicios democráticos, como es el caso del referéndum desde 1920, las elecciones presidenciales en 1931. Aquí cabe incluir también los casos de Francia y de España, en donde el Consejo Constitucional y el Tribunal Constitucional tienen la decisión última, si bien en ocasiones con previo conocimiento de medios de impugnación ante el contencioso administrativo. Por lo que se refiere a España, el contencioso administrativo forma parte del poder judicial.

Es importante aludir al caso de Alemania como un ejemplo de sistema austríaco, pero de carácter mixto, en tanto que la decisión final corresponde al Tribunal Constitucional. Si bien en una primera instancia es competencia del Parlamento alemán, el que resuelve los medios de impugnación, y sólo por razones de constitucionalidad, es el Tribunal Constitucional Alemán.

Por lo que se refiere al sistema inglés o de jurisdicción ordinaria, es el caso de algunos países donde se presentan las impugnaciones procesales contra los resultados electorales ante los jueces ordinarios, es decir, el propio poder judicial. Es el caso para erradicar los abusos cometidos por la mayoría que eventualmente conformaron la Cámara de los Comunes a través de un acto de 1868, modificado en 1879: el juicio de las

elecciones se transfirió a dos jueces de la división, valga la traducción, del Banco del Rey o de la Reina de la Suprema Corte de la Judicatura, estableciéndose que la decisión de tales jueces era asumida por la Cámara de los Comunes. Este es también esencialmente el sistema que se contempla en Canadá.

Por lo que se refiere al sistema latinoamericano de tribunales electorales especializados, mientras que el siglo XIX y la primera cuarta parte del recién finalizado se caracterizó por la adopción de sistemas contenciosos electorales de carácter político, en el transcurso de los últimos 75 años se han venido estableciendo, en los diversos países, tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales especializados encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e incluso en algunos casos, de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza ha sido jurisdiccional y/o administrativa, ya sea con un carácter autónomo o bien formando parte del contencioso judicial o en el contencioso administrativo. Entre los primeros, ha figurado la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, prevista originalmente a nivel legal desde 1924 y también el caso del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, contemplado a nivel constitucional en 1925, en el entendido de que en la región ha sido de especial importancia el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica a partir de 1949.

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales electorales en la región, también en términos muy generales, en virtud de que cada país ha tenido su propio desarrollo histórico, se puede apreciar que después de la adopción de carácter temporal, de la adopción del contencioso político, la frecuente creación legislativa ha elevado al nivel constitucional, con garantías para su autonomía e imparcialidad, la despartidización y consecuente ciudadanización en su integración, además de exigir mayorías calificadas en el órgano que finalmente designa sus miembros en beneficio de

su imparcialidad, transformándose las más de las veces en un órgano permanente, ya no temporal, y especializado y primordialmente de naturaleza jurisdiccional. Muchos de estos órganos continúan manteniendo atribuciones materialmente administrativas, toda vez que no sólo resuelven las controversias electorales, sino con frecuencia se encargan de organizar las propias elecciones. Si bien en otros países se ofrece una dualidad de órganos de naturaleza electoral y autónoma, algunos de ellos también quedan ubicados dentro del poder judicial.

La competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales electorales especializados y en su caso autónomos, ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar a las elecciones, extrayéndola de la competencia de asambleas políticas, sin exponer al respectivo poder judicial, o al menos a su respectiva Corte Suprema de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y asechanzas político partidistas.

De 18 países que conforman la región, dos establecen un contencioso electoral administrativo, nueve establecen un contencioso electoral jurisdiccional, tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos, como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay, mientras que en los otros seis, ante tribunales autónomos o pertenecientes al poder judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional; ya sea que la jurisdicción constitucional esté a cargo de la respectiva Corte Suprema de Justicia como es el caso de El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay, o de un Tribunal Constitucional como en Bolivia, o bien primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad como ocurre en Guatemala.

Paraguay es el único de esos países cuyo Tribunal Superior de Justicia Electoral forma parte del poder judicial, en tanto

que los siete países restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional, y por su parte también hay el caso de que acuden ante una jurisdicción contencioso administrativa como es el caso de Colombia. En tanto que otros contemplan un contencioso electoral mixto que precisamente establece una combinación, como es el caso de Argentina, entre un órgano jurisdiccional, pero finalmente que es la Cámara Nacional Electoral, pero cuya decisión final corresponde a una asamblea de naturaleza política, aún cuando excepcionalmente ésta ejerce esa atribución.

Por lo que se refiere también a los diversos sistemas de justicia electoral, podríamos mencionar que se aprecia una marcada tendencia hacia la judicialización de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político, la consecuente previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, se encuentran fuertemente judicializados en su integración, en cuanto varios de sus miembros provienen del poder judicial, o son nombrados de igual forma, o bien se les exige los mismos requisitos y se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales.

La consecuencia de esta judicialización de los sistemas contenciosos electorales estriba en que la resolución de los conflictos o impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juricidad. Esto es, en los principios de constitucionalidad o legalidad y no según los criterios ampliamente jurisdiccionales de la oportunidad política.

Lo anterior también ha implicado, como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra, un cambio en la actitud

asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver el litigio electoral de manera objetiva e imparcial y conforme a derecho.

Por lo que se refiere a los ejes temáticos que nos han señalado en este curso, cabe señalar que con el objeto de fortalecer la administración de justicia electoral, esto es el acceso a la justicia, los sistemas contenciosos electorales tienden a establecer diversas garantías orgánicas, judiciales o jurisdiccionales, conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr la autonomía funcional y la efectividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la justicia electoral. Asimismo, para propiciar la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del padrón público y los propios partidos políticos, a fin de estar en la actitud de resolver en sus méritos, esto es de manera objetiva e imparcial los casos litigiosos que se les presenten, los cuales esencialmente consisten en la consagración jurídica de su autonomía o independencia del órgano electoral supremo de sus miembros, se debe instaurar el mecanismo de designación de los miembros del órgano electoral supremo destacando el respecto de los sistemas que le confieren tal atribución a la correspondiente Corte Suprema de Justicia y, en su caso, una mayoría calificada de alguna o ambas cámaras del respectivo congreso, según el caso. Esto con el fin de asegurar su idoneidad y la obtención del consenso entre las respectivas fuerzas políticas; además de la importancia de que haya una renovación parcial. Deben cumplirse, para su propia estabilidad, los requisitos de idoneidad, tanto profesional como partidista, que deben satisfacer la permanencia del órgano y la

estabilidad de los miembros en el ejercicio de su encargo, que incluye la llamada carrera jurisdiccional electoral, el régimen de responsabilidades aplicables, su autonomía financiera y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral. Además existen diversas garantías procesales, que se establecen en beneficio de los justiciables.

Por lo que se refiere a la perspectiva relacionada con la protección de ciertos grupos o comunidades étnicas, sólo me permito señalar el caso de que a pesar de que no se establecen como propiamente sujetos legitimados para impugnar, en el caso de una de las entidades federativas de México que se caracteriza por prever elecciones en comunidades indígenas bajo el sistema de usos y costumbres, es el caso de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha entendido de que cualquier ciudadano se encuentra legitimado para impugnar el resultado electoral, por ejemplo, por lo que se refiere también a la perspectiva de género.

Cabe señalar, que todavía hay disposiciones legales que estimo insuficientes para proteger tales aspectos, sin embargo hubo una reforma importante en el ámbito federal, que establece que los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios, a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Sin embargo aquí por ejemplo, es el caso de que el Tribunal Electoral, tomando en cuenta en algunos estados una disposición equivalente, ha llegado a revocar el registro de candidaturas que no ha satisfecho dicho porcentaje en ciertas elecciones locales, como el caso de Colima.

Hay algunas disposiciones estatutarias en algunos de los partidos políticos, en concreto, para garantizar el acceso cuando pueden ocupar lugares inferiores de una lista de representación proporcional. Sin embargo, en algunos estatutos de partidos se establece que no puede haber tres candidaturas

de un mismo género consecutivas; esto de alguna manera sí asegura que estén en un mejor nivel.

Por lo que se refiere a las elecciones y a la sociedad civil, ciertamente debemos observar la conveniencia de misiones de visitantes extranjeros y cómo la sociedad civil ha venido desempeñando una función significativa en este sentido y hay ciertos programas de observación nacional de elecciones, un ejercicio muy importante. Incluso por lo que se refiere a CAPEL, cabe destacar que acompañó en las elecciones de México desde 1994, las de 1977 y 2000. Tuvo como objeto coordinar la misión técnica de observación de elecciones por parte de visitantes extranjeros, pero a nivel nacional se estableció un programa en donde el gobierno federal llegó a aportar 4 millones de dólares para apoyar proyectos específicos de observación de elecciones. Y esto se conjugó o se otorgó para su administración en la ONU, que tuvo la responsabilidad de convocar a diversos expertos electorales y asignar tales recursos a diversos grupos de observación nacional de elecciones para poder realizar sus trabajos; pero que precisamente estimo que ha sido un mecanismo significativo, una aportación de la sociedad civil para asegurar la participación auténtica de la ciudadanía en los procesos político-electorales.

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y
SOCIEDAD CIVIL**

LA PROBLEMÁTICA DEL EJERCICIO PLENO DE LA CIUDADANÍA EN SITUACIONES DE MARGINACIÓN, DESEMPLEO Y POBREZA.

Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos

*Liliana Giorgis**

...de la misma manera que existen ciertos derechos civiles y políticos que no pueden verse sometidos a restricciones en casos de emergencia -generalmente de carácter político-, debería asegurarse un núcleo intangible de derechos y garantías en el campo económico, social y cultural, que no esté sujeto a excepciones a causa de emergencias de carácter económico, programas de ajuste y otras contingencias similares.

Ligia Bolívar¹

La falta de promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales tiene una manifiesta reper-

* Presidenta de la Fundación CENEDH [Centro de Estudios sobre Derechos Humanos, desde 1998 hasta la fecha]. Investigadora del CONICET [Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas]. Profesora de la Cátedra de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad Marcelino Champagnat. Mendoza, Argentina.

¹ Bolívar, Ligia, "Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina", En: IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). *Estudios Básicos de Derechos Humanos. TomoV*, IIDH, San José, 1996, p. 113.

cusión en el aumento de los índices de pobreza que se dejan sentir en gran parte de las sociedades del mundo. Las raíces de tal aumento pueden atribuirse a una distribución de la riqueza que está lejos de ser equitativa y que, además, evidencia una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres.

La problemática de la pobreza revela condiciones de vida determinadas por la carencia en la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia. Esas condiciones de vida aluden a lo que significa la situación de millones de seres humanos que en el mundo de hoy carecen de los alimentos básicos para la subsistencia, de vivienda, de educación, de trabajo y de todos los otros bienes materiales y culturales producidos. Esta problemática nos interesa principalmente en dos sentidos. El primero, referido a las consecuencias de marginación y exclusión social que puede llegar a repercutir sobre la vida de sujetos, individuales y colectivos. El segundo, por su injerencia sobre la participación de estos sujetos en la organización de la vida política de las sociedades a las que pertenecen. En razón de sendas cuestiones nos interesa también el papel que juega el Estado para paliar este flagelo de la pobreza.

Aunque el tema no es nuevo, resulta ser prioritario en nuestros días por el vertiginoso aumento de la pobreza y, más aún, por la globalización de un modelo económico que condena a grandes masas de seres humanos a la situación de una pobreza estructural y, como se ha visto en los últimos tiempos, está condicionando a otros sujetos a un deterioro de sus ingresos y de los beneficios de la cobertura social de sus necesidades generando así un aumento de los llamados nuevos pobres.

Para Rubén Lo Vuolo “la pobreza, en realidad, es una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de personas y las formas en que se mantiene la

cohesión en sociedades profundamente desiguales. Las personas pueden desarrollar sus capacidades en sociedades sólo cuando tienen garantizadas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la errática voluntad asistencial”².

En líneas generales podemos afirmar que la pobreza impone un estado de privación que afecta las condiciones de una vida digna de todos aquellos que por sus carencias pueden ser considerados como pobres. La mayoría de los pobres sufren los problemas de la marginación social y en los casos más extremos la exclusión social. Estos problemas influyen negativamente sobre las políticas de socialización de los ciudadanos y provoca una ruptura de los lazos sociales que afectan la convivencia y las necesidades de participación política que establecen los vínculos entre la sociedad civil y el Estado.

Como afirma Robert Castel, “la crisis de la sociedad salarial, que ha caracterizado el presente siglo, ha llevado al surgimiento e intensificación de nuevas formas de vulnerabilidad y desigualdad social. Esta crisis, enraizada en los problemas del empleo, constituye tal vez unos de los aspectos más complejos que deberá enfrentar el mundo”. Este autor también afirma que “marginalidad, exclusión y vulnerabilidad son términos comúnmente utilizados para describir y analizar situaciones emergentes”. Y aclara que si bien estos términos constituyen conceptos entrelazados, indican situaciones distintas³.

Para enfocar la perspectiva de análisis de nuestra investigación nos apoyamos en la distinción que este autor

² Lo Vuolo, Rubén, *La pobreza ... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila Editores, Madrid, 1999; p. 13.

³ Castel, Robert, “La lógica de la exclusión”, en: *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.), Santillana, Bogotá, Colombia, 1998, p. 121-160.

hace de tales conceptos. Para Castel la marginalidad social es particularmente difícil de circunscribir. Según su afirmación margen es frontera. Pero, como él se pregunta “¿cuáles son las fronteras de grupos con identidad incierta, ubicados en las orillas del cuerpo social sin pertenecer plenamente a él, pero sin estar tampoco completamente separados puesto que circulan en sus intersticios?”. Por eso el autor sostiene que no se puede comprender el campo de la marginalidad sin tener en cuenta la problemática de la integración. En relación con esto Castel afirma que “están integrados los individuos y los grupos inscritos en las redes productoras de la riqueza y el reconocimiento sociales. Estarían excluidos aquéllos que no participan de ninguna manera en esos intercambios regulados”⁴.

Ya en la década de los años 50 del pasado siglo XX, Oscar Lewis, en su libro *Los hijos de Sánchez*, llamaba la atención sobre “lo que significa crecer en un hogar de una sola habitación, en uno de los barrios ubicados en el centro de una gran ciudad latinoamericana que atraviesa por un proceso de cambio social y económico”. Comprender esta problemática de los habitantes pobres de las ciudades no fue por mucho tiempo considerada por las ciencias sociales como un tema prioritario y específico de sus investigaciones. En razón de lo cual el autor señala que

para los que piensan que los pobres no tienen cultura, el concepto de una cultura de la pobreza puede parecer una contradicción. Ello parecería dar a la pobreza una cierta dignidad y una cierta posición... En el uso antropológico el término cultura supone, esencialmente, un patrón de vida que pasa de generación en generación. Al aplicar este concepto de cultura a la comprensión de la pobreza, quiero atraer la atención hacia el hecho de que la pobreza en las naciones

⁴ *Ibid.*, p. 122.

modernas no es sólo un estado de privación económica, de desorganización, o de ausencia de algo. Es también algo positivo en el sentido de que tiene una estructura, una disposición razonada y mecanismos de defensa sin los cuales los pobres difícilmente podrían seguir adelante. En resumen es un sistema de vida... La cultura de la pobreza tiene sus modalidades propias y consecuencias distintivas de orden social y psicológico para sus miembros. Es un factor dinámico que afecta la participación en la cultura nacional más amplia y se convierte en una subcultura por sí misma⁵.

La pobreza, o la línea que mide el límite que va desde la pobreza hasta la indigencia, toma como medida la satisfacción o no de las necesidades básicas. Según Alberto Minujin y Gabriel Kessler, “el método de línea de pobreza consiste en establecer si determinado hogar o individuo está por encima o por debajo de una **canasta** básica de bienes y servicios elegidos respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un momento histórico determinado. Es decir, se define una cantidad mínima o básica de alimentos y de otros bienes y servicios tales como vestimenta, atención de salud, transporte, etc., a los que se asigna un valor monetario, cuya suma da como resultado la línea de pobreza”. Según estos autores y la definición del método de medición de la pobreza citados, “serían pobres aquéllos hogares o personas con ingresos inferiores a ese valor, en la medida en que no pueden cubrir el costo de esa canasta de bienes y servicios con sus ingresos. Se denominan indigentes aquellos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir ni siquiera la porción de alimentos”⁶.

Según los datos oficiales del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina) medidos en octubre del

⁵ Lewis, Oscar, *Los hijos de Sánchez*, Grijalbo, México, 1984, XIV.

⁶ Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel, *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1995, pp. 62-63.

2001, en Argentina la cifra de los pobres en todo el país asciende a 10 millones. De ellos existe un alto porcentaje de individuos y hogares que están por debajo de la línea de pobreza, es decir, seres humanos que no tiene garantizadas las necesidades mínimas de subsistencia, como por ejemplo, alimentación, vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud, entre otros. Esto significa que están privado de los derechos económicos, sociales y culturales más elementales como son el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda. Su estado de pobreza no puede ser interpretado según las teorías naturalistas que atribuyen estas condiciones de existencia a un estado de naturaleza descontextualizado de las condiciones de vida que genera la organización de la vida social y política de la cual se derivan las políticas de distribución de los bienes materiales y simbólicos de la cultura. Si relacionamos la situación de la vida cotidiana de los pobres podemos establecer una íntima relación con la falta de ingresos provocada por la exclusión del mercado laboral. Esto los obliga a buscar formas informales para obtener los recursos necesarios de subsistencia. Así los pobres construyen sus propios códigos de convivencia, sus mecanismos de acciones de supervivencia y sus modos de vida en una sociedad que por las políticas de distribución desigual de las riquezas materiales y simbólicas los condena a situaciones de marginación y en los casos más extremos de exclusión social. Estas situaciones tienen matices en cuanto a la problemática de la inserción social.

Desde nuestra perspectiva esta es una problemática histórica, enraizada en los modos de objetivación de la vida, individual y colectiva, estrechamente vinculada con el quehacer cotidiano de cada sociedad y de cada cultura y, muchas veces, determinada por los mecanismos políticos de organización de la vida, entre los cuales cumple un papel de

suma importancia el modelo económico que se priorice en una época y lugar determinados. De ello podemos deducir que la pobreza no es sólo un concepto. Es, primero y principalmente, una realidad concreta y palpable en millones de seres humanos que la sufren en carne y hueso.

Frente a esta realidad cabe preguntarnos qué políticas se pueden implementar para luchar contra el flagelo de la pobreza y si estas políticas tienen en cuenta la necesidad de instrumentar mecanismos de inclusión social que garanticen la positivación de los derechos económicos, sociales y culturales a fin de asegurar el pleno ejercicio de la ciudadanía de todos y cada uno de los seres humanos que forman parte de una sociedad civil determinada.

Robert Castel señala que la condición del marginado difiere totalmente de la del pobre, en cuanto el primero se caracteriza por haber roto los vínculos que lo unía a su comunidad de origen y el segundo, por el contrario vive en un lugar, en su lugar, la mediocridad es su estado. Aunque coincidimos en establecer esta diferencia, también creemos que la pobreza puede derivar en situaciones de marginalidad y exclusión.

Otra perspectiva que despeja la comprensión de estas cuestiones relacionadas con los análisis sobre la marginación y la exclusión social la aporta José Nun en su libro *Marginalidad y exclusión social*. Este autor apunta a situar los fenómenos de la marginalidad y la exclusión dentro del nivel de las relaciones de producción, con especial referencia al caso de los países capitalistas de América Latina. En líneas generales, y apoyándose en textos de Marx, Nun sostiene que “son los medios del empleo y no los medios de subsistencia los que hacen ingresar al trabajador en la categoría de superpoblación. En realidad, es necesario concebir esta fórmula de una manera todavía más general y vincularla a la mediación social que le

permite al individuo ligarse a los medios de su reproducción y a los productos. En una palabra, se trata de las condiciones de producción y de las relaciones del individuo con ellas”⁷.

Como señala José Nun,

cuando se habla de marginalidad, de exclusión social, de desempleo o de subempleo no se está aludiendo a hechos de la naturaleza sino a emergentes de relaciones de poder determinadas. Del carácter y de la lógica de estas últimas depende que la lucha contra la marginación y contra la pobreza quede seria y fuertemente ubicada (o no) en el primer lugar de la agenda y que esté dispuesto (o no) a pagar todos los costos necesarios para que esta lucha sea eficaz. Dicho de otro modo, la existencia de esos fenómenos tiene siempre responsables; y se cuentan entre ellos quienes, por acción u omisión, en la práctica soslayan su urgencia y su importancia y eligen otras prioridades, confiando en que la desocupación y el desempleo se resolverán por arrastre⁸.

Desde esta perspectiva surge como indispensable abordar una reflexión crítica con respecto al papel que juega el Estado en la promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales que repercuten directamente sobre las condiciones de vida de la sociedad civil. Y, para despejar la comprensión conceptual de esta problemática, creemos relevante encarar una reflexión teórica y crítica sobre la formación y el funcionamiento del ordenamiento político que regula las relaciones humanas en una sociedad determinada y maneja la administración de los recursos según diversos criterios de distribución de los mismos. Especialmente nos interesa realizar este análisis en relación con las condiciones que aseguran la praxis de una democracia representativa e inclusiva.

⁷ Nun, José, *Marginalidad y exclusión*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 255.

⁸ *Ibid.*, p. 33.

Todo orden político basado en el funcionamiento de un sistema democrático, representativo e inclusivo, está atravesado por una serie de variables que, de suyo, determinan la praxis de los individuos y las instituciones en razón del cumplimiento formal o concreto de sus contenidos más significativos; como son, por ejemplo, la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y la respectiva independencia de cada uno de ellos, el respeto a la Constitución, la participación ciudadana en la elección de sus representantes y en el control de los actos del gobierno y sus instituciones, entre otros.

En la trastienda del funcionamiento de este tipo de orden político se juegan las condiciones de vida socio-culturales, económicas e ideo-políticas que revelan los modos como se logran articular las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los principios reguladores de este sistema deben verse plasmados en las praxis concretas de los ciudadanos y en el ordenamiento de los saberes y de las prácticas que regulan el obrar en una época y lugar determinados. Saberes y prácticas que también regulan los criterios de distribución de la justicia y de los bienes materiales y simbólicos de la cultura.

Para despejar la comprensión de esta problemática resulta necesario tener en cuenta ese conjunto de variables, a las que habíamos aludido. Entre las cuales podemos mencionar como primordiales la interrelación entre la praxis de los sujetos, individuales y colectivos, y la diligencia y eficacia de las instituciones democráticas. Por otra parte, resulta de relevancia comprender el universo discursivo de la época, las ideas, los acontecimientos y, entre otras cosas, si existe o no una relación entre las metas de la sociedad, los objetivos que definen el quehacer institucional del sistema democrático y la agenda política que dispone las prioridades vinculadas con la planificación del ejercicio de la gobernabilidad.

La consideración de estas cuestiones proporciona el marco para abordar la problemática de la participación política que, por ser reconocida como un derecho humano, cuenta, o debería contar, con todos los mecanismos de promoción y garantía que están contemplados tanto en el derecho interno de los Estados, como en los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

Por cierto este es un tema complejo que no pretendemos abordar en su totalidad, pues excedería los propósitos de nuestro trabajo. En su lugar, nos interesa acotar tal problemática en vistas de despejar una de las cuestiones que nos parece centrales. Esta es la de la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Pues, entendemos que dicha interdependencia condiciona de manera decisiva el ejercicio pleno de la ciudadanía, dentro del cual se inscribe la problemática de la participación política. Además, el horizonte de análisis de estas cuestiones nos permite pasar una mirada crítica sobre las formas en que se implementa el sistema democrático y el funcionamiento de sus instituciones.

Lo que desde nuestro punto de vista constituye un verdadero problema dentro de este amplio y complejo panorama temático es el hecho de poder comprender y definir en qué condiciones se puede sostener la promoción de la participación política. Teniendo especialmente en cuenta las situaciones de marginación, desempleo y pobreza que significan, para quienes sufren estos flagelos, nada más y nada menos que una dura realidad de exclusión social. Dentro de esta perspectiva, Carina Perelli y Daniel Zovatto afirman que

la exclusión de gran parte de la población de la economía de mercado y de la posibilidad de tener ingresos regulares y un consumo adecuado, deja a una masa importante de la ciudadanía en una situación crítica. Esta tiene como

consecuencias la desesperanza y conductas sociales desviadas o la resignación que corroe al conjunto del cuerpo social. Algunas minorías tenderán a asumir una posición contestataria ... De esta manera nos encontramos en una situación compleja. Por un lado, se valora a la democracia como posibilidad de ejercer la libertad individual y de hacer respetar los derechos humanos de los habitantes. También porque permite elegir a los gobernantes, lo que en la región se aúna a la apreciación positiva respecto a la forma directa en que se ejerce este derecho. Sin embargo, al mismo tiempo, se critica duramente a los gobiernos por no incidir favorablemente en el mejoramiento de la situación económico y social de la población⁹.

Así pues, la problemática de los derechos económicos, sociales y culturales es, sin duda, uno de los temas prioritarios en los últimos tiempos. Para abordar el campo de realización de estos derechos resulta relevante abrir un horizonte de comprensión que ponga en evidencia las condiciones de vida que fructifican, o no, la satisfacción de las necesidades básicas, materiales y simbólicas. El mundo de las necesidades, la definición de las mismas y los mecanismos de su satisfacción determinan la calidad de vida. De ella depende el desarrollo de la cotidianidad individual o colectiva de los miembros de una comunidad, también las metas que determinan la consecución de una vida digna y, entre otras cosas, los modos de ser, vivir y pensar de los individuos y de los pueblos. En este sentido, el campo de los derechos económicos, sociales y culturales es tan relevante para el progreso de la humanidad como la garantía de los derechos civiles y políticos. Esto, ciertamente, pone de manifiesto la ineludible interdependencia que existe o debería existir entre ambos tipos de derechos. Ello, a su vez, despeja la

⁹ Perelli, Carina, y Zovatto, Daniel, "Partidos y clase política en América Latina". En: Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH / CAPEL, San José, Costa Rica, 1995, XVI.

necesidad de abordar el análisis de la problemática relacionada con la calidad de la democracia. Pues, del desarrollo de ésta depende la posibilidad de ordenar el campo de los saberes y las prácticas en pos de un desarrollo sustentable y equitativo y en pos también del primer y principal derecho que encabeza la lista de todos los demás, es decir, el derecho a una vida digna.

En línea con estos planteos podemos afirmar que los procesos de lucha y constitución de los derechos humanos son diseñados por cada época a partir de la definición del propio mundo de las necesidades, de los múltiples y muchas veces antagónicos intereses, del choque de fuerzas que se entretienen en el entramado social entre, acontecimientos, sujetos, praxis, ideas y discursos. Una lectura de la historia de esta problemática revela que los procesos de emergencia, evolución y constitución del actual Paradigma Universal de los Derechos Humanos ha ido avanzando hacia la construcción de un Sistema Mundial de Justicia a escala planetaria y, en lo regional, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este proceso pone de manifiesto la voluntad de la Comunidad Internacional que durante el transcurso del siglo XX no ha cesado en el trabajo y la convicción de construir una cultura democrática, una cultura de la paz y una cultura de los derechos humanos. Por cierto los procesos de lucha y constitución de tales derechos no han sido tarea fácil, y tampoco lo es hoy. Pues, quienes se involucran con el trabajo de construcción de este ordenamiento de la vida y de una convivencia pacífica y solidaria pueden dar fe de la irrupción de grandes conflictos ideo-políticos, sociales y culturales. Sin embargo, los procesos de lucha y constitución de los derechos humanos, que de suyo implican un gran compromiso de participación política, durante el transcurso del siglo XX han dejado un legado sobre el que la humanidad no puede volver atrás. En otras palabras, podemos afirmar que el corpus de Declaraciones, Tratados, Pactos y Convenios producidos y

ratificados por gran parte de la Comunidad Internacional es una prueba palmaria de los aportes que sirven como instrumentos de mediación pacífica de los conflictos. Así pues, la lucha en pos de la construcción de una cultura de los derechos humanos, unas veces manifiestas y otras tantas silenciadas, ha irrumpido como una forma muy particular de participación política de quienes bregaron, y bregan hoy, por el respeto al ser humano en su condición de tal y por propiciar una convivencia pacífica entre los individuos y los pueblos.

Abordar el eje temático de la participación política, que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) fijó como prioritario para la realización del XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, implica abrir un horizonte de cuestiones profundamente complejas, especialmente si se tiene en cuenta la construcción del binomio Estado de Derecho/democracia. Pues, el análisis de la relación dada entre estos elementos del binomio despeja las posibilidades de realizar una reflexión crítica que tenga en cuenta la problemática de la construcción de una democracia que avance sobre la evolución de un sistema político mucho más desarrollado que el de la democracia electoral. Es decir, un sistema que además de promover y garantizar los derechos civiles y políticos, trabaje en pos de un desarrollo sustentable y de una distribución equitativa de la riqueza. Pues, ello redundaría en beneficio del desarrollo integral de la persona humana y de la construcción de una sociedad que, en la manera de lo posible, ofrezca un escenario en el cual los principales actos de los gobiernos apunten a crear las condiciones necesarias para generar la igualdad en el acceso de las oportunidades, al menos en lo que respecta a las necesidades básicas de educación, salud, trabajo, entre otras.

Dos autores iluminan la importancia de este horizonte de reflexión, haciendo referencia específica a la necesidad de trabajar en pos de la reconstrucción de un Estado social de

derecho. Nos referimos a Luigi Ferrajoli y Jürgen Habermas. Del primero nos interesa transcribir, aunque en extenso, su posición con respecto a la importancia que para el refuerzo de la democracia reviste el sustento de un Estado Social de Derecho. En este sentido, el autor sostiene que representa una crisis

la inadecuación estructural de las formas del Estado de derecho a las funciones del *Welfare State*, agravada por la acentuación de su carácter selectivo y desigual que deriva de la *crisis del Estado social*. Como se sabe –afirma este autor–, esta crisis ha sido con frecuencia asociada a una suerte de contradicción entre el paradigma clásico del Estado de derecho, que consiste en un conjunto de límites y prohibiciones impuestos a los poderes públicos de forma cierta, general y abstracta, para la tutela de los derechos de libertad de los ciudadanos, y el Estado social, que, por el contrario, demanda a los propios poderes la satisfacción de derechos sociales mediante prestaciones positivas, no siempre predeterminables de manera general y abstracta y, por tanto, eminentemente discrecionales, contingentes, sustraídas a los principios de certeza y estricta legalidad y confiadas a la intermediación burocrática y partidista ... la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales..., por su capacidad de regulación y control, al sistema de las garantías tradicionales predisuestas para la propiedad y la libertad, representan, en efecto, no sólo un factor de ineficiencia de los derechos, sino el terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio¹⁰.

Por su parte, Jürgen Habermas llama la atención sobre las consecuencias sociales que pueden generarse a raíz de la desregulación de la política social, las secuelas de una tasa

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 16.

elevada de desempleo de larga duración y los efectos provocados por el desmantelamiento del Estado social. Para este autor “estas tendencias se condensan en los fenómenos de una nueva *subclase*”. A propósito de la formación de tal fenómeno señala tres consecuencias que describe de la siguiente manera:

la existencia de una subclase provoca tensiones sociales que se descargan en motines autodestructivos y carentes de toda finalidad y que sólo pueden ser controladas con medios represivos. La construcción de cárceles y la organización de la seguridad interior en general se convierten, pues, en una industria en crecimiento. Además, la desprotección social y la miseria física no pueden ser restringidas localmente... Esto tiene por consecuencia, finalmente, una erosión moral de la sociedad de tal alcance que sin duda tiene que lesionar a cualquier comunidad republicana en su propio núcleo universalista... Siguiendo esta vía se pierde, ciertamente, aquella adquisición propia del Estado nacional consistente en la integración de la población mediante la participación democrática¹¹.

Aunque la participación política está en nuestros días consagrada como un derecho humano, programático y operativo, tal como se desprende de los documentos constitucionales de las naciones e internacionales de protección de los Derechos Humanos, tanto en el Sistema Mundial de Justicia, como en el Sistema regional de protección de estos derechos, resulta relevante pensar críticamente en el efectivo ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía. Lo cual significa también desbrozar los términos en que se despliega la relación entre la sociedad civil y el Estado.

¹¹ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudio de teoría política*, Paidós, Barcelona 1999, pp. 101,102.

Desde este punto de vista, pretendemos abordar con nuestro trabajo un aporte que ilumine la comprensión de las posibilidades que fructifican el ejercicio pleno de la ciudadanía. Para ello, y tal como dijimos al comenzar nuestro trabajo, resulta relevante tener en cuenta una multiplicidad de variables que se entrecruzan para determinar si la sociedad civil encuentra las condiciones necesarias para asumir un compromiso consciente respecto de los alcances de su participación política y qué requisitos estimulan el ejercicio cotidiano de este derecho.

Como punto de partida para la profundización del análisis de estas cuestiones tomamos como referencia la definición que sobre participación política elaboró el Instituto Interamericano de Derechos Humanos a propósito de la realización del XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. La misma sostiene que: “la participación política es toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, influir en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones encomendadas a sus representantes”. Además, el IIDH “reconoce la interdependencia entre derechos humanos y democracia, y sostiene que la Participación Política como derecho efectivo sólo es posible en un sistema democrático representativo, participativo e inclusivo”.

Dentro del marco de esta definición nos interesa poner especial énfasis en el impacto que produce la satisfacción o no de los derechos referidos al campo económico, social y cultural para que podamos afirmar una efectiva participación política de todos, pero más especialmente de los sectores más vulnerables en materia de la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia, material y simbólica. En razón de lo cual nos preguntamos qué sucede con el ejercicio pleno de la

ciudadanía de quienes atraviesan por situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Nos preguntamos, también, si se puede disociar la legítima defensa de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos; éstos últimos, reflejados, por ejemplo, a través de los actos electorales que muestran la praxis ejercida por los ciudadanos con la manifestación de su voto o, por el contrario, a través de conductas que reflejan indiferencia o repudio hacia la clase política, cuando no al orden político juzgado en su totalidad. Para lo cual resulta ilustrativo, como primera respuesta a nuestras preguntas, la afirmación de Antônio A. Cançado Trindade cuando sostiene que es necesario “mantenerse consciente de la relevancia perenne con que se revisten los derechos civiles y políticos, formando, juntamente con los derechos económicos, sociales y culturales, un todo armónico e indivisible”. Pues, como el mismo autor sostiene, “la denegación o violación de los derechos económicos, sociales y culturales, materializada, v. g., en la pobreza extrema, afecta a los seres humanos en todas las esferas de su vida (inclusive civil y política) revelando así de modo evidente la interrelación o indivisibilidad de sus derechos. La pobreza extrema constituye, en última instancia, la negación de todos los derechos humanos”. Y, en relación con esto, Cançado Trindade se pregunta “cómo hablar de derecho de libre expresión sin el derecho a la educación; cómo concebir el derecho de ir y venir (libertad de circulación) sin derecho a una vivienda; cómo contemplar el derecho de participación en la vida pública sin el derecho a la alimentación; cómo referirse al derecho a la asistencia judicial sin tener presente, al mismo tiempo, el derecho a la salud, y los ejemplos se multiplican”¹².

En relación con las afirmaciones de Cançado Trindade y recordando las palabras de Ligia Bolívar que anotamos en el

¹² Cançado Trindade, Antônio A., *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2001, pp. 93-142.

epígrafe cabe tener presente la fuente doctrinaria desde la cual tales consideraciones encuentran sustento en el corpus de documentos que contienen el reconocimiento filosófico y jurídico de la interdependencia dada entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. Específicamente y en materia de derechos económicos, sociales y culturales, nos referimos, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a la Convención Americana de Derechos Humanos y al Protocolo Adicional de dicha Convención, conocido como el Protocolo de San Salvador. Por una parte, y haciendo referencia al desarrollo progresivo dentro del campo de estos derechos, el Art. 26 de la Convención señala que: “los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”¹³. Por otra parte, el Protocolo Adicional, *Considera* que: “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”. Sobre la

¹³ “Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica”. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18-7-78. En: *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*. IIDH, San José de Costa Rica, 1999, pp. 37-71. El art. citado se encuentra en la página 50.

base de lo cual el documento también *Recuerda* que: “con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y a la Convención Americana sobre Derechos humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. De ambos textos surge el contenido del Art. 1 que dice: “ los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”¹⁴.

Así pues, el mayor propósito de este Protocolo queda sumariamente resumida en su Preámbulo al afirmar que, “el propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre”. En este sentido, también aclara el texto que la referencia a la esencialidad de estos derechos no sólo debe ser atendida por el hecho de ser la persona un ser nacional de determinado Estado, sino que tal condición del ser humano considerado como tal, justifica una protección internacional, complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.

¹⁴ “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: Protocolo de San Salvador”. Suscrito por la Asamblea General de la OEA, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988. En: *Ibid.*, pp. 137- 148. Los textos citados se encuentran en las páginas 137-139.

La determinación de prestar garantía a los derechos indicados en el Protocolo de San Salvador se ajusta a la necesidad de dar satisfacción a algunas de las necesidades que convergen en la consecución de una vida digna y plena y que implican la exigencia de programas de acción íntimamente vinculados con los principios de la justicia social; v. g., derecho al trabajo (Art. 6), condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (Art. 7), derechos sindicales (Art. 8), derecho a la seguridad social (Art. 9), derecho a la salud (Art. 10), derecho a un ambiente sano (Art. 11), derecho a la alimentación (Art. 12), derecho a la educación (Art. 13), derecho a los beneficios de la cultura (Art. 14), derecho de la niñez (Art. 16), protección de los ancianos (Art. 17), protección de los minusválidos (Art. 18). Todos estos derechos, decíamos, por una parte, tienen como meta la realización del ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, y, por otra parte, remiten de manera precisa y concreta a la prescripción enunciada en el Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 según el cual “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Dentro de este horizonte doctrinario que se apoya en la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales el Estado, en tanto Estado de derecho y Estado social de derecho, carga con una doble responsabilidad. Por un lado, el Estado encuentra la mayor limitación a su poder ante algunos derechos civiles, como por ejemplo lo son el derecho a la vida y el derecho a la libertad. En este sentido, el Estado debe abstenerse de obstruir los derechos que desde las primeras declaraciones de los derechos del hombre y el ciudadano han sido considerados como inalienables e insustituibles. Por otro lado, ese mismo Estado está conminado a realizar acciones positivas con el fin de proporcionar los medios para que los derechos económicos,

sociales y culturales puedan alcanzar su satisfacción en la medida que las condiciones necesarias así lo permitan. Aunque en comparación con el enriquecimiento de concesiones, doctrinas e instrumentos internacionales que fundan las garantías de los derechos civiles y políticos, podríamos afirmar que la evolución de los derechos económicos, sociales y culturales revela un proceso de consolidación mucho más lento no sólo en sus posibilidades de llevarlos a una praxis efectiva para su protección sino también en cuanto a la polémica de su judiciabilidad. Además, el pronunciamiento a favor de estos derechos cuenta con una tradición mucho más reciente que la de los otros. Esto se deja entrever en la cantidad de instrumentos internacionales que hacen referencia a unos y otros. Por ejemplo en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)* el artículo que con mayor claridad y especificidad refleja la atención a los derechos económicos, sociales y culturales es el artículo 26, que hace explícita referencia a su **progresividad**. Sin embargo, desde el año de la incorporación de este artículo en el documento citado, la comunidad continental ha continuado trabajando y la muestra más significativa es que dentro de los procesos de construcción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha dado curso desde 1988 a la adopción del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*. En el Preámbulo de este Protocolo se afirma de manera sumaria que "sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos". Esta afirmación conlleva el propósito de asentar sobre bases sólidas el desarrollo de la persona humana y la consecución de una vida digna y plena.

Con el desbrozamiento de estos planteos hemos querido despejar un panorama general con respecto al valor imprescindible que reviste la atención de los derechos económicos, sociales y culturales tanto para complementar la efectiva positivación de los derechos civiles y políticos como para promover las condiciones de vida que signifiquen un verdadero desarrollo de los seres humanos. Condiciones irrenunciables para poder comprender dentro de qué contexto se puede sembrar el ejercicio pleno de la ciudadanía y, dentro de este ejercicio, el compromiso por la participación política de los miembros de una sociedad, organizada a partir de la constitución de un sistema democrático representativo, participativo e inclusivo.

Además, tales consideraciones nos permiten desplazarnos hacia un análisis crítico que desbroce la compleja problemática de la democracia y la de la democratización de ésta, una vez consolidada la formalidad de sus estructuras electorales. La comprensión de estas cuestiones sirve también para despejar una comprensión acerca de las condiciones que favorecen, o no, la participación política y sus implicancias en virtud de los modos cómo se establece la relación entre la sociedad civil y el Estado, poniendo especial énfasis en la descripción de la situación por la que atraviesan muchos de nuestros países al implementar en sus políticas de gobierno un modelo económico que, de suyo, evidencia una profundización de la problemática de la marginación, la exclusión social, el desempleo y el empobrecimiento creciente de grandes sectores sociales.

El desafío que impone la reflexión crítica de tales cuestiones se cierne sobre la comprensión de la responsabilidad que le atañe al Estado en el marco de la organización del sistema político de sus instituciones que, por cierto, deben estar al servicio de la promoción, garantía y el respeto a los derechos humanos y, por otra parte, la cobertura que puede prestar la

comunidad internacional cuando algún Estado muestra graves deficiencias en tales objetivos.

El problema y su contexto

Para graficar el problema que planteamos haciendo referencia a un caso concreto y para circunscribirlo en un contexto determinado, tomamos como ejemplo la situación de la Argentina desde 1983 cuando, junto con la restitución del sistema democrático, se impuso el gobierno de la ley constitucional. Desde entonces y hasta nuestros días la organización política de la República Argentina consiste en un sistema democrático, representativo, en el cual el respeto por los derechos civiles y políticos se encuentra garantizado a partir de la recuperación de la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las mismas estructuras del Estado de Derecho y sus instituciones. En este sentido la transición al sistema democrático fue fortaleciendo y afianzando los mecanismos del funcionamiento de la democracia electoral. Pues, desde 1983 hasta nuestros días el orden político tuvo como principal eje de construcción el ejercicio del derecho al voto. Este ejercicio de la ciudadanía se viene cumpliendo de manera clara y transparente, tal como lo demuestra la sucesión de ya cuatro mandatos presidenciales democráticamente elegidos. Por cierto, el optimismo que esto genera, después de tantos años de dictadura militar, permite leer cómo la ciudadanía va pasando de la comprensión del valor que reviste el acto de votar para la consolidación del sistema democrático hacia una comprensión de las posibilidades de atribuir a través de su voto un mensaje que apunta a demostrar la conformidad o disconformidad con el gobierno de turno. Esto demuestra una progresiva construcción de la cultura electoralista, pues, el voto empieza a transformarse en un comportamiento de participación política que va mucho más allá del hecho formal que históricamente lo ha caracterizado.

Ejemplo de ello son las múltiples manifestaciones de alternativas al emitir un voto que expresa un reclamo o una crítica a las políticas vigentes. El 14 de octubre de 2001 se realizaron en la Argentina los comicios para renovar las Cámaras de Diputados y Senadores, nacionales y provinciales. La variada gama de mensajes que se dejaron entrever en las urnas se puede considerar de una riqueza inconmensurable. Votos por candidatos de partidos alternativos al gobierno oficial, o a los partidos con estructuras más poderosas y consolidadas en su historia, votos en blanco, votos impugnados con mensajes subliminales, como la propuesta de poner en las boletas los nombres de próceres o personajes populares de tiras cómicas, como “clemente”, el muñequito que no tiene manos y no puede robar. En fin, toda una variedad de manifestaciones de la visión positiva o negativa que atraviesa el clima social de la población. Pero, más allá de la descripción de tales conductas que, por cierto conllevan la necesidad de un preguntar por los mecanismos de participación política que la ciudadanía va incorporando a sus prácticas para ejercer el control de los actos de gobierno, cabe resaltar que cualquiera de los contenidos y significaciones que implican estos tipos de votos, criticables o no, no deja de lado la participación política del electoralismo, por el sólo hecho de ir a votar. En este sentido, y cuando los índices de votantes son elevados, podríamos afirmar que el funcionamiento de la democracia electoral cumple formalmente sus requisitos. Mas, dentro de este contexto no hay que olvidar que el voto en la Argentina es obligatorio. Por lo tanto habría que evaluar si los índices de asistencia responden a su obligatoriedad o a la voluntad de ejercer este derecho y en este sentido preguntarnos si se trata de una participación política a la cual los ciudadanos le atribuyen un verdadero valor en cuanto a sentirse protagonistas activos y libres de sus posibilidades de construir el consenso dentro de los límites de esta democracia electoralista o si, por el contrario, la emisión del voto es una conducta de cum-

plimiento de un deber que de no ser ejercido puede ser susceptible de sanciones a las que no quieren someterse quienes tienen que responder civilmente a esta obligatoriedad.

Después de las elecciones del 14 de octubre estas cuestiones han dado lugar a importantes debates y, principalmente, a una autocrítica de gran parte de la clase política postulada para los cargos que fueron sometidos a las elecciones de la ciudadanía. Los resultados de lo que se llamó el “voto bronca” generaron un importante impacto sobre la clase política y pusieron en evidencia una problemática mucho más delicada. Esto es la crisis de representatividad que dejó entrever este tipo de voto. Como publica el Diario *Clarín* el día martes 16 de octubre de 2001, en una columna dedicada al análisis de este nuevo fenómeno, “el voto bronca o negativo fue la expresión de insatisfacción de más del 20 por ciento de los que votaron el domingo y llegó a segundo lugar en el país”. Líneas más adelante el artículo indica que “los argentinos han encontrado una vía de reacción ante la falta de respuestas de su clase dirigente dentro del sistema democrático y no fuera de él”. De ello concluye que el voto bronca, fuertemente condicionado por la oposición al esquema de distribución económico y social dominante, “no resulta de una actitud de exclusión, sino más bien inclusivo, porque demanda participación. Aunque cuestionador de su esquema de representación, el voto bronca no parece un voto de rechazo al sistema democrático en la Argentina, sino más bien podría ser emergente de la consolidación del sistema, cuando han pasado dos décadas de su recuperación ... la gente ha demostrado que una actitud de audacia, crítica del sistema político y su orientación económica, no equivale a la desestabilización de la democracia”¹⁵. Sin embargo, este fenómeno nos permite hacer una lectura crítica con respecto al tema de la representatividad

¹⁵ “Voto bronca: quedó segundo y fueron casi cuatro millones”. Diario *Clarín*, martes 16 de octubre de 2001, Buenos Aires, Argentina, p. 3.

de la “clase” política y pensar en la necesidad de hacer un estudio especial acerca de las causas por las cuales esto sucede y pueden provocar una profunda de una crisis de dicha representatividad, atendiendo a las consecuencias que esto puede generar si el fenómeno persiste o se agrava.

En definitiva, podemos afirmar que la construcción de la democracia no es ajena a la promoción y garantía de la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Especialmente si se piensa que una democracia se constituye y consolida de su manera más plena cuando se la puede considerar como representativa, participativa e inclusiva. Pero, para que ello se plasme de esa manera no se puede eludir el análisis de las cuestiones que hemos expuesto. Cuestiones en gran parte relacionadas con la problemática que reviste la imposición de un modelo económico que genera situaciones de marginación, desempleo y, en general, condiciones de exclusión social. En este horizonte también se impone la comprensión de la voluntad política de quienes se postulan como los representantes de los intereses de la ciudadanía o ya cumplen sus funciones en tal sentido y preguntarnos, como lo hace la gente en general y lo demuestra la población habilitada para expresarse a través del voto si quienes tienen a cargo la representatividad del bien común se dedican a la consecución de éste o trabajan para sus propios intereses o para otros intereses como por ejemplo, los impuestos por el ritmo el mercado mundial y financiero globalizado.

En este sentido, podemos afirmar que la transición y consolidación del sistema democrático electoralista, una vez superados los temores de su debilidad, comenzó a poner en evidencia la existencia de otra cara de la realidad. Una cara en la cual se dibuja claramente el desencanto que genera la implementación de políticas públicas de las que directamente se deriva la carencia de políticas sociales que hagan frente a la

problemática de la exclusión social. Problemática generada por un modelo económico cuya implementación viene profundizando cada vez más los índices de desempleo y el empobrecimiento de grandes sectores de la sociedad. Tal como lo indica Liliana De Riz, “entre 1983 y 1989, el radicalismo restauró el imperio de la ley. Con el ascenso del peronismo al gobierno, en 1989, las bases del modelo económico de la posguerra fueron trastocadas. La envergadura de las transformaciones emprendidas por el peronismo tiene una magnitud comparable a las que el mismo partido llevara a cabo en los 40s, sólo que el sentido de los cambios está en las antípodas del modelo estatista, proteccionista y asistencialista surgido en 1946”. A partir de lo cual la autora afirma que “el proceso de reconstrucción del sistema político tiene lugar en un contexto signado por la recesión económica, el desempleo creciente y el malestar social”. De lo cual De Riz concluye que esta situación “alimenta una crisis que puede ser descrita como crisis de confianza en las instituciones de la democracia”¹⁶.

Ello nos lleva a preguntarnos si para la participación política de una comunidad alcanza la constitución formal de un sistema democrático a partir del cual se pueda afirmar que este sistema es completamente representativo, participativo e inclusivo, y si este sistema promueve el ejercicio pleno de la ciudadanía de todos y cada uno de sus miembros. No cabe duda de que para que esto suceda resulta relevante la promoción y protección de los derechos tanto civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales. La insatisfacción de las necesidades básicas, vinculada con estos últimos derechos, está íntimamente relacionada con la problemática de la exclusión social y ésta, a su vez, con la ruptura de los lazos sociales que cuando están sólidamente imbricados contribuyen a construir

¹⁶ De Riz, Liliana, “Las elecciones en Argentina de 1991 a 1995”, en: Rial, Juan y Zovatto G., Daniel, *Urnas y desencanto político. Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996*, IIDH, 1998, San José, Costa Rica, pp. 485, 486.

una convivencia armónica, basada en el respeto mutuo, en la equidad y en el principio de solidaridad.

Las nuevas realidades socio-económicas atraviesan la vida cotidiana de los pueblos e involucran a las instituciones políticas ante las exigencias de respuestas que atiendan tanto a las demandas de la ciudadanía como a los compromisos que la organización de la economía mundial y el mercado financiero imponen a cada uno de los Estados a escala planetaria. El nuevo modelo de la globalización económica especialmente afecta a los países en vías de desarrollo en relación con la problemática de la calidad de vida y con las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo.

Este doble flanco de demandas se vislumbra con fuertes contradicciones; pues, la atención prestada a una de ellas, generalmente a la duda externa, a las exigencias del FMI, el BM, entre otras, suele, la mayoría de las veces, ir en detrimento de la otra, es decir, de la implementación de políticas sociales que puedan paliar, por ejemplo, el problema del desempleo, el empobrecimiento creciente de grandes sectores sociales, la carencia de presupuestos para la salud, la educación, el trabajo, etc. Junto con la problemática que genera la carencia de tales cuestiones se puede articular el análisis de la marginación y la exclusión social que afectan profundamente la cultura de la participación política.

Frente al teatro conflictivo de esta contradicción nos proponemos hacer un breve análisis que revele la importancia que para la praxis de una ciudadanía plena, inclusiva y participativa, adquiere el hecho de trabajar en la construcción de una democratización de la democracia, una vez garantizada la democracia formal; es decir, volcar los esfuerzos necesarios para reforzar la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. En otras palabras, podemos afirmar que la democratización de la

democracia significa poner en práctica todos los mecanismos que fructifiquen una participación de la ciudadanía comprometida con el derecho a la intervención política como un derecho humano, el derecho a la información que permite acceder al conocimiento de los actos de gobierno e injerir en los mecanismos de control de los mismos, reconocer y asumir el propio mundo de las necesidades para instrumentar organizadamente las demandas a las que deben responder las políticas sociales que, de suyo, deberían basarse en una distribución equitativa de los bienes materiales y simbólicos de la cultura. Por otra parte, esta perspectiva también apunta a atender las demandas que deberían responder al funcionamiento de una justicia simétrica sustentada sobre los principios de construcción de un derecho justo. En ambos casos lo que está en juego es el principio según el cual aquello que beneficia a unos no puede predominar cuando tal beneficio juega un papel importante en detrimento de otros. Por cierto, esto exige un fuerte grado de concreción que sólo es posible, según nuestro entender, estrechando los vínculos entre la sociedad civil y el Estado. Ello implica un reconocimiento de la necesidad de profundizar tanto los lazos sociales como los lazos institucionales que deberían funcionar juntamente con el horizonte de construcción de una cultura democrática y de los Derechos Humanos, no sólo civiles y políticos sino, también, los económicos, sociales y culturales, además de los más recientes derechos de los pueblos y de las generaciones futuras.

La larga tradición que acompañó a los procesos de lucha y constitución de los derechos civiles y políticos se traduce hoy en la obligación que impone a los Estados su promoción y garantía en las estructuras del Derechos interno. Y, complementariamente, la obligación expresada en los instrumentos internacionales y en el sistema mundial de protección de los Derechos Humanos. Estos dos sistemas subsidiarios de justicia, la del Derechos interno y la del

Sistema Mundial de Justicia cuentan hoy con una aceptación que se ve reflejada en los Estados de Derecho que han incorporado en sus Cartas Magnas el reconocimiento de los Derechos supraestatales que incluyen las Declaraciones Universales, los Tratados, Pactos y Convenios Internacionales relacionados con tales derechos; lo cual significa darle a los mismos rango constitucional tal como sucedió en el caso argentino con la reforma constitucional de 1994. Documentos internacionales entre los que también se encuentran los relacionados con el campo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Tales procesos de lucha y constitución de los derechos humanos que atraviesan las posibilidades de consolidación de los derechos tanto civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, revelan situaciones concretas donde “abrean los sufrimientos, las contradicciones y los callejones sin salida de nuestras sociedades modernas”, tal como lo afirma Antoine Garapón¹⁷. Estas situaciones concretas que pesan sobre la definición filosófica y jurídica de los derechos, permite también contextualizar esta problemática y comprender el sentido que nutre a los valores que cada época le atribuye a la justicia en virtud de las realidades tanto discursivas como extradiscursivas, partiendo del supuesto que los contenidos del derecho y los principios de la justicia son el resultado de una construcción humana y, como tal, histórica. Desde este punto de vista se puede afirmar, como lo hace Luigi Ferrajoli, que “el derecho contemporáneo no sólo programa sus *formas* de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de leyes y demás disposiciones”. Como dice este autor, “programa además sus *contenidos* sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones, mediante técnicas de garantía

¹⁷ Garapón, Antoine, *Juez y Democracia. Una reflexión muy actual*, Flor del Viento Ediciones, España, 1997, p. 2.

cuya elaboración es tarea y responsabilidad de la cultura jurídica”. El punto más importante de la perspectiva de Ferrajoli radica en el hecho de considerar que el papel de la ciencia jurídica no reviste solamente una función descriptiva, sino crítica y proyectiva en relación con su objeto”¹⁸. La afirmación de que el derecho es producto de una construcción humana permite también pensar que tras ese proceso de construcción se impregnan también espacios de poder. De esto se desprende que tras la lógica interna del derecho y de sus reglas de codificación hay, como dice Pierre Bourdieu, “una confrontación constante entre las normas jurídicas ofrecidas, que se presentan como universales, al menos en su forma, y la demanda social, necesariamente diversa, conflictiva y contradictoria, que está objetivamente inscrita en las prácticas mismas ya sea en estado actual o en estado potencial”¹⁹. En relación con esta consideración, Bourdieu advierte que es necesario “tener en cuenta el *conjunto de las relaciones objetivas* entre el campo jurídico, ligado a relaciones complejas y que obedece a una lógica relativamente autónoma, y el campo del poder, y, a través de él, con el campo social en su conjunto. Es al interior de este universo de relaciones que se definen los medios, los fines y los efectos específicos que le son asignados a la acción jurídica”²⁰.

La restauración del sistema democrático en los países latinoamericanos, especialmente en el caso de Argentina, ha dejado al desnudo otras problemáticas que trascienden la participación de la sociedad civil en el sistema formal de una democracia electoral. En este sentido, cobra suma relevancia abordar una reflexión crítica que permita comprender el modo

¹⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, pp. 17-18.

¹⁹ Bourdieu, Pierre, “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en: Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunter. *La fuerza del Derecho*, Uniades, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2000, p. 202.

²⁰ *Ibid.*, p. 203.

como en nuestros días la ciudadanía (y la problemática de la participación de la sociedad civil) está o no instalada en las prácticas y en los procesos de construcción de la cultura democrática y la cultura de los Derechos Humanos. El ejercicio de una ciudadanía plena debe incluir la ciudadanía social que está estrechamente relacionada con las condiciones de vida de los seres humanos, orientada a la satisfacción de las necesidades, la recepción de sus demandas por parte de la clase política que representa a la sociedad civil en el marco del respeto por las diferencias y la equidad en las posibilidades de apropiación de los bienes materiales, culturales y simbólicos de la cultura.

En línea con estos planteos Antônio Augusto Cançado Trindade afirma que

el desarrollo humano y la libertad y participación política están estrechamente interrelacionados, pero en este amplio enfoque debe considerarse igualmente la situación de los derechos económicos y sociales. Este tema fue analizado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y durante su proceso preparatorio. La resultante Declaración y programa de Viena, al señalar la necesidad de fortalecer la trilogía, democracia/desarrollo/derechos humanos, exige la eliminación de la pobreza absoluta y la exclusión social como una alta prioridad. El agravamiento de la pobreza incide directa y negativamente en los derechos humanos, representa un estado de necesidad en que no existe la libertad y que en última instancia constituye una denegación de los derechos humanos en su conjunto²¹.

Esta afirmación nos da pie para pensar que uno de los principales dilemas de nuestro país en la actualidad reside en el

²¹ Cançado Trindade, Antônio Augusto, "Relaciones entre el desarrollo sustentado y los derechos económicos, sociales y culturales: desarrollos recientes", en: IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). *Estudios Básicos de Derechos Humanos Tomo II*, IIDH, San José de Costa Rica 1995, p. 26.

problema de la exclusión social que afecta a todos aquellos sectores que viven en condiciones paupérrimas, a los que forman parte de los crecientes índices de desempleo o a aquellos que por múltiples razones van desintegrando su mundo de valores a raíz de las consecuencias que les causa el empobrecimiento de sus condiciones de vida; todos ellos víctimas de las carencias que el sistema político y social debería superar, garantizando los medios para desarrollar una vida digna, el acceso a la salud, la educación, el trabajo. Este es un diagnóstico de todos conocidos y, por cierto, preocupación no sólo de quienes son los primeros afectados por esta situación, sino, también, de muchos políticos, agrupaciones sindicales, miembros de ONGs que no desconocen la conflictividad que genera la emergencia de los reclamos de los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, de aquellos que comienzan a hacer explícitas sus demandas o, en el peor de los casos, la emergencia de quienes encuentran otras vías de subsistencia que ponen en juego la preocupación por la seguridad social, al buscar sus medios de sobrevivencia a través de robos u otros actos delictivos que en los últimos tiempos están cada vez más acompañados de un incremento de la violencia.

La problemática de la violencia y la seguridad resultan ser temas prioritarios en la construcción de una cultura democrática imbricada con la defensa del principio de respeto mutuo y con la protección de los Derechos Humanos, especialmente la promoción de una vida digna y la protección de la integridad física y moral de los seres humanos. En este horizonte destacamos como respuesta alternativa a la situación actual, el trabajo de profundizar lo alcanzado por la praxis de una democracia electoral, ya instalada en nuestra cultura con altos niveles de compromiso, y avanzar hacia una democratización de la democracia que se haga cargo de la necesidad de superar las causas que generan la exclusión social

y la marginación de grandes sectores de la sociedad. Para ello se impone como la principal manera de palear esta situación la de tomar conciencia de la interdependencia que existe entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; tarea que principalmente le cabe a la clase política y a los funcionarios que tienen a cargo la representación de la ciudadanía y las decisiones y actos de gobierno. Especialmente queremos poner el énfasis en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que, si bien el carácter de su progresividad es ya un hecho incontrovertible, falta mucho camino para que los Estados comprendan su compromiso de actuar en caso de que estos derechos no cuenten con las acciones necesarias para su satisfacción y aceptar la responsabilidad que requiere la instrumentación de los mecanismos que garanticen su positivación y, por ende, romper el mito de que no es posible pensar a estos derechos como judiciales. Porque si esto no fuera así, caeríamos en una contradicción con la afirmación que citamos en el epígrafe de nuestro trabajo, a la cual adherimos con toda vehemencia y que, repetimos con el objetivo de resaltar que “ni ciertos derechos civiles y políticos pueden verse sometidos a restricciones en casos de emergencia -generalmente de carácter político-, ni puede negarse un núcleo intangible de derechos y garantías en el campo económico, social y cultural, que no esté sujeto a excepciones a causa de emergencias de carácter económico, programas de ajuste y otras contingencias similares”²².

En grandes trazos podríamos afirmar que, por una parte, esta problemática se desarrolla en un contexto histórico de alcance mundial impuesto por la globalización económica y el avance de un neoliberalismo salvaje que, como todos sabemos, pone el acento en los movimientos del capital financiero,

²² Bolívar, Ligia, “Derechos económicos, sociales y culturales...”.

genera mayores índices de pobreza y marginación, sobre todo de los sectores más vulnerables, mientras que por otra parte implica la concentración de la riqueza en pocas manos y atiende a los intereses de un mercado para el cual la mayoría de los seres humanos son meros instrumentos. Este movimiento planetario está lejos de tener en cuenta aquella máxima kantiana según la cual el filósofo de Königsberg sostenía que los hombres no tienen precio sino dignidad. Por otro lado, y debido al comportamiento de gran parte de la clase política argentina que, al constituirse como tal, se ha instalado en el imaginario social como un sector independiente del resto de la ciudadanía, con intereses partidarios propios y que poco tiene que ver con su función de representatividad del bien común, se genera una línea divisoria entre el político y el ciudadano.

En este contexto se vislumbra que la preocupación de los gobernantes y sus funcionarios o la misma clase política dominante, al mirar más hacia fuera que hacia dentro, tienden a inclinar sus gestiones haciendo hincapié en la implementación de las políticas económicas inmersas en el mundo de las presiones que ejerce el poder del mercado y el capital financiero nacionales y mundiales. Así pues, el interés por las políticas económicas juega un papel primordial en nuestro país, mientras no sucede lo mismo con las políticas públicas relacionadas con las necesidades y demandas sociales, individuales y colectivas, que bregan por obtener los recursos indispensables para alcanzar las condiciones de una vida digna y plena. En la Argentina estas cuestiones no son ajenas al fenómeno mundial de la globalización o a la creciente ola de un neoliberalismo salvaje que se presenta a escala planetaria como la única solución posible. Sin embargo, la Argentina se debe todavía un serio y crítico debate que permita participar de las reglas de juego que esto plantea como una realidad ya instalada, pero que despeje las condiciones particulares a partir de las cuales se pueda prever una incorporación a este

movimiento mundial sin perder de vista sus propias pautas y posibilidades. Este debate podría enriquecer las posibilidades para que la ya instalada democracia electoral sea también representativa, participativa e inclusiva.

Importancia e implicaciones

La praxis participativa está estrechamente vinculada con la constitución de un Estado de Derecho para el cual la distribución equitativa de la justicia y de los bienes materiales y simbólicos de la cultura es la piedra fundamental de sus acciones. Desde este punto de vista se puede hablar de una mutua imbricación entre la cultura democrática y la cultura de los derechos humanos. A partir de lo cual cabe afirmar que no puede haber verdadera participación política de los ciudadanos cuando el Estado carece del poder político y económico necesario para garantizar los derechos civiles y políticos y para promover políticas públicas que concreten la satisfacción de las necesidades ligadas a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

El tema de la distribución de la riqueza tiene importantes repercusiones en la problemática del desarrollo humano que, entre otras cosas, depende de la capacidad de infraestructura socio-económica, alfabetismo, salud, inserción en el mercado laboral, vivienda. Teniendo en cuenta el horizonte de satisfacción de tales necesidades se puede sostener que junto con la consecución de una vida digna y plena se presentan mayores posibilidades para que los hombres y mujeres de una comunidad demuestren más interés por una participación política activa y comprometida; pues, para ejercer las libertades políticas se debe ser miembro pleno de la sociedad civil y de la comunidad política.

Cuando la distribución de la riqueza y de la justicia demuestra fuertes contenidos asimétricos y la concentración de

estos bienes no sólo queda en manos de unos pocos poderosos, sino que ello implica mayores índices de pauperización de grandes sectores de la sociedad se produce una ruptura de los lazos sociales enraizada en los mecanismos de inclusión-exclusión social.

Resulta de suma importancia comprender críticamente esta problemática y, junto con tal comprensión, contribuir a un ordenamiento de los saberes y las prácticas políticas que incluya a todos los miembros de la sociedad y genere una cultura de la solidaridad y la participación para que la vida cotidiana se nutra de un pleno ejercicio de la ciudadanía, en una democracia representativa, participativa e inclusiva. Por eso el asunto de la exclusión social es un tema prioritario en este marco, en cuanto de él deriva la ruptura de la trama social, el individualismo y la indiferencia.

Por otra parte, el hecho de que la constitución de una clase política que responde más a sus propios intereses que a los intereses de la comunidad resulta peligroso, pues, genera un descreimiento generalizado que pone en vilo el respeto al Estado y sus instituciones y, peor aún, la falta de confianza en la función mediadora de los gobernantes y funcionarios del Estado que tienen en su poder el uso legítimo de la violencia y las estructuras para implementar una mediación simbólica de los conflictos sociales, políticos, económicos y culturales.

Causas

La problemática de los procesos de inclusión-exclusión social derivados del desempleo y la pauperización de grandes sectores de la sociedad argentina, que repercute en una actitud participativa débil o deficiente, puede medirse a través de distintas variables que se presentan como causa de la falta de un ejercicio pleno de la ciudadanía y del desinterés o falta de

oportunidades para asumir el compromiso de una libre participación política.

Una de esas causas es la difícil situación económica que para el país provoca tanto las exigencias impuestas para el pago de la deuda externa (que suma un monto de 200.000 millones distribuidos entre la deuda pública, provincial y nacional, y la deuda privada. Por cierto esta cifra no es fija, pues está siempre sujeta a incrementos cada vez mayores) como la implementación de un modelo económico con importantes consecuencias sobre situaciones concretas de exclusión social.

En términos estadísticos, y según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) realizada del 21 de octubre al 10 de noviembre de 2000, en el Gran Mendoza, cuyo total de habitantes es de 846.100, la población total de personas desocupadas es del 10% (35.000 personas) sobre una población económicamente activa de aproximadamente 350.000 personas que tienen dentro de sus expectativas formar parte del mercado laboral o que ya están incluidas en él. De ellos 35.000 son desocupados, entre 35.000 y 45.000 personas están subocupadas (es decir, entre el 12% y el 15%) y 512.600 son inactivos. En total se puede hablar de un 12% o 15% de la población mendocina subempleada, sin contar el desempleo en las zonas rurales donde esta condición se incrementa de manera considerable. En el ámbito nacional, sobre un total de 32.608.867 habitantes, se puede hablar de una proporción mayor ya que existe un 15,4% de desempleo, un 18% de subempleo y, en general, de 5.000.000 de personas con problemas de trabajo, ya sea porque no lo tienen o porque no están registrados oficialmente (trabajo en negro). Dentro de este panorama se puede señalar un 52% de mujeres que trabajan en negro, otro 52% de varones desocupados y un 48% de mujeres desocupadas.

Si seguimos considerando la problemática que planteamos a la luz de las estadísticas realizadas periódicamente por el INDEC, cabe considerar una de sus últimas indicaciones que resultan alarmante, no ya para el sector que ha sufrido la exclusión del mercado laboral o que su permanencia en él es altamente deficitaria. Ahora, las últimas mediciones realizadas, en agosto de 2001 aproximadamente, ponen énfasis en la situación por la que atraviesan los empleados estatales que hasta el momento se podría decir que gozaban de cierta seguridad y estabilidad laboral. En este informe de 2001 el INDEC indica el impacto de la rebaja salarial de estos trabajadores y su relación con la problemática de la recesión. Entre mayo de 1998 y el mismo mes de este año los ingresos de los trabajadores cayeron un 15 por ciento. El 80 por ciento de los trabajadores gana menos que hace tres años. El desempleo rompió el equilibrio del mercado laboral y deprimió los salarios. La precarización y las sucesivas normas de flexibilización que legalizaron ese proceso potenciaron la dinámica de deflación salarial. Los más perjudicados fueron los que menos ganan. El sector con ingresos más bajos perdió una cuarta parte de sus salarios en el último trienio. Ahora el recorte del 13 por ciento para los estatales que ganan más de 500 pesos habilita nuevas rebajas en las remuneraciones que pagan las empresas. En síntesis, sobre 14 millones de trabajadores, el 31,3 por ciento está desocupado o subocupado. Y de los que tienen trabajo, el 40 por ciento está en negro y más de la mitad afirma que teme perder su puesto. En esas condiciones, muy pocos se animan a rechazar una rebaja salarial y renunciar a su empleo. Como consecuencia de esto se ha llegado al punto en que el 10 por ciento más rico de la población tiene ingresos 110 veces superiores al 10 por ciento más pobre. El año pasado la diferencia era de 93 por ciento. Frente a esta situación, no preguntamos que lugar queda para el anhelado principio de distribución equitativa de la riqueza. Junto a lo cual nos preguntamos también por el destino de los

sectores más vulnerables de la sociedad y por el silencio de los agentes encargados de la gestión pública institucional, de los políticos y de los responsables de la gobernabilidad de la democracia. Nos preguntamos, en definitiva, por la problemática de exclusión social que esto genera en grandes sectores de la población que sufren este flagelo o que están en los umbrales de comenzar a sufrirlo. Las consecuencias de esta realidad muestran su cara más trágica en los grandes índices de mortalidad infantil por causas previsibles, el cada vez mayor grado de analfabetismo, el escaso o nulo acceso a los servicios de salud, y la lista se podría extender con una gran cantidad de datos más. El problema es que con la pérdida creciente de estos derechos ¿se puede esperar un ejercicio pleno de la ciudadanía y, dentro de éste, con el compromiso y la voluntad de protagonizar una participación política activa?. Desde nuestro punto de vista y dicho en breve, creemos que no. Y, esta respuesta, termina, pues poniendo en cuestión la realidad de una democracia que se denomina representativa, participativa e inclusiva. Más bien, estas situaciones revelan una fuerte contradicción entre la expresión discursiva de lo que este sistema político significa y la realidad extradiscursiva en la que los principios que le dan sus contenidos y razón de ser de la democracia están lejos de propiciar el bien común y la igualdad de oportunidades para el acceso de los bienes materiales y simbólicos producidos por la cultura. Además, este panorama rompe con el binomio Democracia / desarrollo sustentable y equitativo²³.

Más, además de esto, nos interesa señalar y resaltar otra causa que puede influir en la falta de un ejercicio pleno de la ciudadanía y en el desinterés o carencia de oportunidades para asumir el compromiso de una libre participación política. Nos referimos a la conformación de una “clase” política, instalada

²³ Información proporcionada por el suplemento *Cash* del Diario *Página/12*, 5 de agosto de 2001. Año 12, N° 590, Buenos Aires, Argentina.

en el imaginario social como tal, es decir, como una elite con intereses propios y disociados de las necesidades y demandas del resto de la sociedad. Además, esta “clase” tiende más a asociarse con las grandes corporaciones económicas y los grandes mercados lo que llevado a límites extremos puede derivar en una dictadura económica. Por otra parte, la evolución del partidismo en la Argentina tiende cada vez más a desdibujar sus diferencias ideológicas y la gente en el momento de elegir a sus gobernantes siente una gran incertidumbre por identificar los matices o diferencias que buscan en las propuestas partidarias. Más grave resulta el hecho de que cuando un elector detecta que la oferta de un partido encuadra más con sus necesidades e intereses y conscientemente emite su voto de acuerdo a ello, luego se encuentra con que los actos de gobierno no son más que una continuidad de otras propuestas negativamente evaluadas, ya sea en las campañas electorales o por la experiencia vivida tras el gobierno del partido que estuvo en el poder y fue rechazado en el acto eleccionario. La reiterada repetición de tales contradicciones muestra una importante retirada de muchos sectores de la sociedad que van dejando de creer en la coherencia y honestidad de la “clase” política y de a poco abandona su campo de participación política no sólo en los aspectos formales sino, también, en las praxis cotidianas. Ello se puede medir en el aumento de votos en blanco, los emitidos con la intencionalidad de que sean impugnados o, directamente, en quienes directamente deciden no votar.

Alternativas de superación (actuales o posibles)

Una de las alternativas que podrían tender a superar la exclusión social y la pobreza, que como ya dijimos, influyen en la poca o nada manifestación de la participación política, sobre todo de los sectores afectados por tales condiciones de vida, es

la de recuperar la independencia económica y fortalecer políticas públicas que apunten a escuchar y concretar la satisfacción de las necesidades relacionadas que los derechos económicos, sociales y culturales. La atención a esta problemática ha sido señalada por las Naciones Unidas en su Informe de junio de 2000 que pone el acento sobre la necesidad del desarrollo humano, cuando, por ejemplo, en el mundo por día mueren 30.000 niños por causas previsibles. En este sentido, solucionar el problema de la calidad de vida es un pilar fundamental para estimular la praxis participativa de los miembros de una comunidad.

Asimismo, resulta relevante reinstalar los circuitos de inserción social a través de la educación, el trabajo, la salud, la justicia, la seguridad.

Con respecto al comportamiento de la **clase** política, de los funcionarios de las instituciones del Estado y de los gobernantes, la sociedad debería ejercer un control permanente a través de manifestaciones públicas que pongan en evidencia su afiliación o su rechazo ante la coherencia o incoherencia de los compromisos asumidos en pos de una representatividad que refleje y de respuestas a los intereses de la comunidad. Para ello, sería importante que las ONG congreguen a la sociedad y encarnen la expresión de sus demandas para que en conjunto puedan ejercer una praxis participativa y sistemática. Esto en la Argentina cuenta con la herencia de una cultura de participación política que resulta relevante destacar. Pues, las ONG tuvieron en nuestro país una importante repercusión pública cuando, después de los años de la dictadura militar y, junto con la apertura democrática, influyeron de manera decisiva en la congregación de grandes sectores de la sociedad que bregaron, y bregan aún hoy, por el esclarecimiento de la flagrante violación de los derechos humanos perpetrados durante los años que estuvo instalada dicha dictadura en nuestro país. Hoy las ONG bien podrían asumir un rol

semejante ante el flagelo de la marginación social y la pobreza que afecta a nuestra sociedad, velando por la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales que sufren de una fuerte ausencia en la agenda política de quienes ejercen el poder político. Pero, puesto que en el universo de las ONG ha aparecido cierto número de Fundaciones que disfrazan actividades ilícitas o son meras extensiones de los partidos políticos, se requiere encontrar en las leyes el modo de prohibir la utilización de las organizaciones voluntarias para estos fines.

Por último, la Constitución Argentina, reformada en 1994, permite una serie de mecanismos que aseguran la expresión directa de la voluntad popular, por ejemplo, la posibilidad de presentar proyectos de ley con las firmas de cierto número de ciudadanos, plebiscitos no vinculantes para la protección frente a acciones judiciales, las acciones de amparo y de hábeas corpus; prevé, además, órganos de control externo del sector público como auditorías y la defensoría del pueblo. Sin embargo, estos instrumentos son poco conocidos por la ciudadanía y escasamente utilizados.

En fin, estas son algunas de las cuestiones que de manera sintética pueden reflejar una de las problemáticas más destacadas que atraviesan la vida cotidiana de la Argentina e influyen de manera decisiva para que la democracia de nuestro país sea a la vez representativa, participativa e inclusiva. La conflictividad de la exclusión social y de la pobreza que hemos señalado es un tema prioritario para poder pensar en serio en el ejercicio de una ciudadanía plena y de una participación política libre, comprometida y activa.

En conclusión, podemos afirmar que la participación ciudadana supone la voluntad de un sujeto que por su creencia en el ordenamiento político del cual forma parte, actúa interviniendo en la construcción del consenso sobre el cual se construyen las políticas públicas y se prevén las políticas

sociales que dan respuesta a las demandas vinculadas a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas. Un sistema democrático representativo, participativo e inclusivo, edificado sobre las bases de la cultura electoralista y de otros mecanismos de expresión de la opinión pública, la voz de estos sujetos, explícita o implícitamente expresada, es o debería ser uno de los pilares fundamentales de la construcción del consenso y de la determinación de las prioridades de la agenda política que orienta la gobernabilidad.

Además, para que este sujeto que tal sistema político considera como ciudadano, convenga en ser protagonista de una participación política activa requiere contar con ciertas condiciones de vida que le garanticen sus derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En este sentido, el sistema democrático, representativo, participativo e inclusivo es subsidiario de la legitimación y efectivo funcionamiento de las estructuras institucionales del Estado de Derecho y del Estado Social de Derecho. Pues, estas estructuras tienen a su cargo, por una parte, la limitación a su poder ante el respeto que le impone los derechos civiles y políticos correspondientes a todo ser humano en su condición de tal y, por otra parte, la obligación de promover acciones positivas a favor de un desarrollo sustentable y equitativo que impulse la efectiva positivación de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde este punto de vista cabe destacar que además de la responsabilidad que le corresponde al Estado en materia de distribución equitativa de la justicia se le puede agregar la exigencia de bregar en pos de la instauración de un sistema de justicia social estrechamente vinculada con las demandas de necesidades y de los mecanismos de satisfacción de las mismas. Estas necesidades que deberían ser consideradas como un núcleo intangible de derechos, tales como el derecho al trabajo, la educación, la salud, entre otros, se imponen como condición ineludible para que los sujetos de

una sociedad se sientan parte integral de ella y protagonicen las acciones de participación política a través de su voto, del control de los actos de gobernabilidad, de la expresión crítica que señala la existencia de necesidades básicas insatisfechas, etc.

A CONCRETIZAÇÃO-EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONOMICOS E CULTURAIS COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO FUNDAMENTAL PARA A CIDADANIA NO BRASIL

Milena Petters Melo *

Introdução

No Brasil, um dos maiores problemas da participação política, entendida como atividade participativa ativa no processo de democratização e realização de todo conjunto integral dos Direitos Humanos e Fundamentais, é a distância entre a realidade formal e a realidade material destes direitos.

Partindo de uma concepção alargada de cidadania enquanto *tutti i diritti per tutti*, na definição de Luigi Ferrajoli, e com a contribuição teórica de Thomas H. Marshall, John Friedmann, Alessandro Baratta e outros autores, afirmar-se a paradoxalidade dos direitos políticos: que são ao mesmo tempo pressuposto e resultado de todos os demais direitos. Daí a centralidade do tema da concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, numa realidade de violência estrutural excludente como a brasileira, para a constituição da democracia e cidadania.

* Doutoranda pela Università degli Studi di Lecce, Italia. Diretora da Associação de pesquisa, produção cultural e promoção dos Direitos Humanos *Imaginar o Brasil. Manager culturale do network Immaginare l'Europa.*

O presente estudo situa-se privilegiadamente no contexto da teoria constitucional, (aportado sobretudo nas preleções de Joaquim Gomes Canotilho e Neilton de Oliveira Batista Guedes) e dogmática Constitucional brasileira, não excluindo as necessárias incursões em outros campos do saber para uma adequada compreensão do problema. Objetiva uma (re)definição do conceito de cidadania, afirmando a inter-relação necessária com a democracia e os direitos humanos, busca proporcionar uma abordagem panorâmica do trato jurídico dado a estes temas no Brasil, enfatizando a temática da concretização constitucional, especialmente no que se refere aos direitos sociais, econômicos e culturais, como parte integrante fundamental do processo de democratização.

1. Cidadania, democracia e direitos humanos: uma correlação necessária. *Tutti i diritti per tutti*

A noção de cidadania revelou-se indubitavelmente fecunda na segunda metade do século passado, com a contribuição teórica de Thomas H. Marshall, na obra *Citizenship and social class*, como parâmetro de pesquisa sobre os aspectos sociológicos e políticos da fenomenologia dos direitos: seu grau de efetividade e/ou inefetividade, sua concreta incidência sobre a igualdade, sua interação com os conflitos, suas relações com a estrutura social, com a economia de mercado, com a democracia política e com as formas do *Welfare state*¹. Relaciona-se a cidadania à incorporação de direitos a fim de superar a separação talhante entre *status negativus* e *status positivus*, entre direito político e direito individual, formalmente estabelecida pela Declaração Francesa de 1789 a partir da distinção entre **direitos do homem** e **direitos do cidadão**.

¹ Ferrajoli, Luigi, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, Apud Zolo, Danilo, *La cittadinanza, appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma, 1994, p. 267.

A partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras constituições assume relevo a temática das assim denominadas **gerações** (ou dimensões)² dos direitos fundamentais, vinculada às transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades, de modo especial em virtude da evolução do Estado liberal (Estado formal de direito) para o moderno Estado de Direito (Estado social e democrático de direito), bem como pelas mutações decorrentes do processo de industrialização e seus reflexos, pelo impacto tecnológico e científico, pelo processo de descolonização e tantos outros fatores direta ou indiretamente relevantes neste contexto.

Preleciona Paulo Bonavides que os direitos fundamentais³ passaram na ordem institucional a manifestar-se em gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo, tendo por bússola uma nova universalidade, material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica, relativa aos direitos humanos do jusnaturalismo do século XVII⁴.

Nessa perspectiva, os direitos de primeira geração, direitos de liberdade, civis e políticos, são direitos de resistência, de oposição perante o Estado, exigem deste abstenções. Caracterizam-se pela subjetividade e titularidade individual,

² Uma parte da doutrina vêm criticando o uso do termo **gerações** no processo de desenvolvimento dos direitos fundamentais. Destaca-se que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão **gerações** pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo **dimensões** dos direitos fundamentais.

³ Nesse estudo a expressão 'direitos fundamentais' é utilizada para designar os direitos humanos positivados, institucionalizados, que encontraram reconhecimento no direito positivo dos Estados. Sobre a impropriedade de utilizar-se indistintamente as expressões direitos do homem, direitos humanos e direitos fundamentais, bem como para maiores esclarecimentos sobre o tema no contexto da juspublicística, ver a obra de Paulo Bonavides. Curso de direito constitucional, Malheiros, São Paulo, 1997. Pág. 514-516.

⁴ Bonavides, Paulo, *Ibid*, pág. 517.

valorizando as liberdades abstratas do homem singular inserido na sociedade civil. Correspondem à fase inaugural do constitucionalismo, o chamado constitucionalismo liberal.

Os direitos de segunda geração estão associados ao princípio da igualdade, notadamente no marco do constitucionalismo da social democracia. São os direitos sociais, econômicos e culturais, direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social. Exigem do Estado prestações.

Os direitos de terceira geração, caracterizados por alto teor de humanismo e universalidade, emergiram da reflexão sobre temas concernentes a solidariedade que deve pautar as relações humanas. Extrapolam a titularidade individual e coletiva, são direitos difusos que têm por destinatário o gênero humano. Figuram no conjunto dos direitos de solidariedade: o direito ao desenvolvimento⁵, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. Atesta Bonavides que essa “relação dos direitos de solidariedade é apenas indicativa daqueles direitos que se delinearão em contornos mais nítidos contemporaneamente; é possível que haja outros em fase de gestação, podendo o círculo alargar-se à medida que o processo universalista se for desenvolvendo”⁶.

Os direitos de quarta geração: direito à democracia, direito à informação e direito ao pluralismo, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado Social. Ensina Bonavides que os direitos de primeira, segunda e terceira geração são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia, coroamento da globalização política.

⁵ Conforme E. Mbaya o direito ao desenvolvimento refere-se tanto a Estados como a indivíduos, segundo o autor, “relativamente aos indivíduos este direito se traduz numa pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada”, apud Bonavides, *Ibid*, pág. 523.

⁶ *Ibidem*, pág. 523.

Conclama este autor que “os direitos de quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política”⁷.

A práxis democrática perpassa a realização de todos os *status*⁸ da cidadania.

Alessandro Baratta, relacionando a teoria dos *status* de Jellinek com a classificação de direitos fundamentais proposta

⁷ *Ibid.*, pág. 526.

⁸ A teoria dos *status* foi elaborada por Jellinek no início deste século. Embora criticada por estudiosos notáveis como Hessse, Häberle, Preuss e Rupp que acusaram-na de ser antiquada, formalista e excessivamente abstrata, a teoria do *status* continua sendo, ainda hoje, uma importante base teórica para o estudo dos direitos fundamentais. A idéia edificante da teoria é a de que, através de normas de direito fundamental, o cidadão é colocado em *status* com determinados conteúdos. Jellinek descreve de várias maneiras o que é um *status*, mas podemos sintetizá-las na sua caracterização como uma relação com o Estado que qualifica o indivíduo. O *status* é, pois, uma relação do indivíduo com o Estado, quaisquer que sejam suas características. Enquanto relação que qualifica o indivíduo, o *status* deve ser uma situação e, como tal, distingue-se de um direito. Assim o é porque, como expressa Jellinek, o *status* tem como conteúdo o ser jurídico e não o ter jurídico de uma pessoa. Jellinek elenca quatro *status*: o *status passivo* ou *status subiectionis*; o negativo ou *status libertatis*; o positivo ou *status civitatis* e o ativo ou *status da cidadania ativa*. O *status passivo* está relacionado com a situação do indivíduo em virtude de sua submissão ao Estado, dentro da esfera do dever individual. O *status negativo* relaciona-se com o “âmbito de liberdade do cidadão”, com as ações do cidadão juridicamente irrelevantes para o estado, com a “liberdade jurídica não protegida”. Ou seja, corresponde a ações que não estão nem ordenadas nem proibidas, ações que tanto sua realização como sua omissão estão permitidas. No *status positivo* é colocado o indivíduo a quem o Estado reconhece a capacidade jurídica para reclamar para si o poder estatal, para utilizar as instituições estatais, ou seja, outorga ao indivíduo pretensões positivas. Que o indivíduo possua tais pretensões frente ao Estado significa, primeiro, que frente ao Estado possui direitos a algo e, segundo, que possui uma competência para sua imposição. Segundo Jellinek, a existência de tal competência é a condição necessária para que o indivíduo se encontre num *status positivo*. O *status positivo* constitui-se, portanto, de direitos a algo vinculados com a possibilidade de proteção jurídica. Finalmente, a fim de que o indivíduo seja inserido no *status ativo*, necessário se torna que lhe sejam outorgadas capacidades que se encontrem fora de sua liberdade natural. A estrutura formal do *status ativo* pode ser suficientemente caracterizada com a ajuda do conceito de competência. No entanto, seu conteúdo requer observação, não se trata de todas as competências encontráveis no sistema jurídico. Para Jellinek ao *status ativo* devem pertencer apenas as competências que têm como objeto uma participação no Estado, que servem para a formação da vontade estatal - aspecto concreto que traz consigo problemas de delimitação. Jellinek apud Alexy, *Teoria de los derechos fundamentales*, p. 261.

por Stern, afirma que “enquanto que com os clássicos direitos civis e de liberdade se realiza, segundo Jellinek, o *status negativus*; e com os direitos de prestação, o *status positivus* do cidadão; com os últimos dois grupos de direitos, na classificação de Stern, ou seja, com os direitos políticos e de participação e com os direitos fundamentais processuais se realiza o *status activus*”. Ressalta o autor que “o status *activus* representa o momento culminante e decisivo de todo o sistema de direitos fundamentais”⁹.

Uma dimensão profundamente renovadora das concepções dos direitos fundamentais exprime-se naquilo que Häberle designou como *status activus processualis*¹⁰. A idéia conexas-se com a exigência da **democratização da democracia**, com a defesa dos direitos de participação dos cidadãos nas organizações para assegurar a transparência democrática, a relevância do **procedimento** como instrumento de **legitimação**, a dinamização das leis fundamentais através da **processualização** da Constituição - reivindicações feitas pelas concepções políticas que agitaram a Europa sobretudo a partir da década de 60.

Ressalvando algumas facetas anarquicamente dissolventes, a **democratização da democracia** exprime também o sentimento de irredutibilidade da democracia como forma de vida à chamada sociedade pluralista organizada. Os cidadãos permanecem afastados das organizações e dos processos de decisão, dos quais depende afinal a realização dos seus direitos: daí a exigência de participação no controle **das hierárquicas, opacas e antidemocráticas empresas**; daí a exigência de participação nas estruturas de gestão dos estabelecimentos de ensino; daí a exigência de participação na

⁹ Baratta, *Criança, democracia e liberdade no sistema e na dinâmica da convenção das Nações Unidas sobre os direitos das crianças*, Conferência apresentada no encontro Direito e Modernidade, Florianópolis, 17.09.96. p.26.

¹⁰ Canotilho, *Curso de Direito Constitucional*, p. 546.

imprensa e nos meios de comunicação social. Através do **direito de participação** garantir-se-ia o direito ao trabalho, a liberdade de ensino, a liberdade de imprensa. Concluindo: os direitos fundamentais adquiririam maior consistência se os próprios cidadãos participassem nas estruturas de decisão¹¹.

Falar, portanto, em cidadania é reafirmar o direito pela plena realização do indivíduo, do cidadão, dos entes coletivos e de sua emancipação nos espaços definidos no interior da sociedade.

Hodiernamente, cresce em relevância a concepção de cidadania enquanto *tutti diritti per tutti*, erigindo a todas as pessoas a titularidade da globalidade dos direitos humanos. Ressaltando a indivisibilidade destes direitos.

A realização plena dos direitos de cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados¹².

Embora muitos autores continuem enfocando esta temática particularmente no locus dos direitos políticos e de participação, é necessário compreender que “o exercício pleno destes últimos tem como condição o exercício de todos os demais direitos fundamentais”¹³. Não há que se falar, portanto, em direitos e liberdades individuais em contextos de violação aos direitos sociais, econômicos e culturais.

John Friedmann demonstrou como a exclusão política dos indivíduos pertencentes aos extratos pobres da população está condicionada por sua exclusão social. Segundo o autor “é a pobreza que efetivamente os exclui do exercício pleno de seus direitos”¹⁴. Confirma Marília Muricy:

¹¹ *Idem*.

¹² Nesse sentido ver Piovesan, Flávia, *Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional*, Max Limonad, São Paulo, 1996.

¹³ Baratta, Alessandro, *Criança, democracia e libertad...*, p. 04 - 05.

¹⁴ John Friedmann *apud* Baratta, *Ibid.*, p. 05.

a democracia como modo de organização política da sociedade, não pode ser avaliada com abstração dos demais fatores que compõem o corpo social. Por isso é que se vêm apontando, com insistência sempre crescente, para as dificuldades enfrentadas pela prática democrática diante da concentração capitalista da riqueza e seus efeitos sobre a degradação da qualidade de vida e conseqüente marginalização e apatia política das classes trabalhadoras¹⁵.

Nesta perspectiva, pertinentes são as palavras do Ministro das Relações Exteriores de Uganda, Paul Ssemogerere, por ocasião da 46 Assembléia Geral da ONU:

Para que os direitos humanos e a democracia façam sentido é indispensável que os países em desenvolvimento recebam ajuda (ou possam se capacitar) para alcançar um nível de vida adequado. Os direitos humanos, civis e políticos, devem vir acompanhados dos direitos econômicos, sociais e culturais, que são de igual importância... Para garantia dos direitos humanos convém também ter o correspondente desenvolvimento econômico e social¹⁶.

Os conceitos de cidadania, democracia e direitos humanos estão intimamente ligados¹⁷, um remete ao outro, seus

¹⁵ Muricy, Marília, *Cidadania, participação e controle do Estado-novos instrumentos constitucionais*, p. 09.

¹⁶ *Apud* Silva (Miriam Ventura da). *Direitos das pessoas vivendo com HIV e AIDS*. Grupo pela VIDDA, 1993.

¹⁷ A interrelação entre democracia e direitos humanos foi um dos temas mais freqüentes na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena., em 1993. Consignando as teses defendidas no evento, no parágrafo 5o do Documento Final ficou registrado que “A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia baseia-se na vontade do povo, expressa livremente, de escolher seu próprio regime político, econômico, social e cultural e na sua participação plena em todos os aspectos da vida. Neste contexto, a promoção e proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais no âmbito nacional e internacional devem ser universais e realizadas de modo incondicional. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais em todo o mundo”.

conteúdos interpenetram-se: a cidadania não é constatável sem a realização dos Direitos Humanos, da mesma forma que os Direitos Humanos não se concretizam sem o exercício da democracia.

Estas categorias desenvolveram-se conjuntamente ao Estado na evolução histórica. E representam, hodiernamente, noções fulcrais do sistema desejável de relações humanas que se espera instituir. São elementos basilares da nova ordem social que se pretendeu edificar no Brasil a partir da Constituição da República de 1988.

2. A ordem constitucional de 1988. O Sistema de Direitos Fundamentais

A Constituição, como norma suprema do ordenamento jurídico, assume uma posição privilegiada de proeminência em relação às demais normas integrantes da ordem jurídica. O texto constitucional decorre de uma decisão política fundamental, que, espelhando conteúdo político-social, traduz a síntese de aspirações e anseios sociais, que demarcam um ideal social consagrado pela Carta¹⁸.

Nesta perspectiva, a Constituição Federal de 1988 é o marco jurídico da transição democrática. A relevância atribuída aos direitos fundamentais, o reforço de seu regime jurídico e até mesmo a configuração do seu conteúdo são frutos da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas, ao regime militar ditatorial, de restrição e aniquilação das liberdades fundamentais, que perpetuou no Brasil de 1964 a 1985.

¹⁸ Piovesan, Flávia, “Constituição e Transformação social: a eficácia das normas constituintes programáticas e a concretização dos direitos e garantias fundamentais”. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, junho de 1992, São Paulo, SP, p. 65.

Já no seu preâmbulo, a Carta de 1988 projeta a instituição de um Estado Democrático¹⁹ destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

O princípio democrático constitucionalmente consagrado, ensina Canotilho, é “mais do que um **método** ou **técnica** de os governados escolherem os governantes, pois como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se **impulso dirigente** de uma sociedade”²⁰. No sentido constitucional o princípio democrático possui dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais, aponta para um **processo de democratização da democracia** extensivo a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural²¹.

Foi esta compreensão que inspirou o art. 1º da CF ao referir o Estado democrático fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político.

Por sua vez, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação, constituem os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, contemplados no artigo 3º da Carta de 1988.

¹⁹ O Estado Social e Democrático de Direito, sintetiza Carlos Ari Sundfeld, é “o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social. Sundfeld, Carlos Ari, *Fundamentos de Direito Público*, Malheiros, São Palo, 1992, p. 32.

²⁰ Canotilho, *Direito...*, p. 278.

²¹ *Ibid.*, p. 280-281.

Destaca José Afonso da Silva que “é a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e entre eles, uns que valem como base de prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana”²².

O valor da dignidade humana, ressalta Flávia Piovesan, impõe-se como núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional instaurado em 1988. A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo sistema jurídico brasileiro. Na ordem de 1988 esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional²³.

Nessa mesma direção seguem as diretrizes da ordem econômica, constantes no art. 170, que consagram os princípios da redução das desigualdades regionais e sociais, função social da propriedade, defesa do consumidor e defesa do meio ambiente. Prescreve o texto constitucional que a finalidade da ordem econômica é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Encontra-se no texto da Constituição Federal avançada carta de direitos e garantias²⁴, que são elevados à condição de

²² Da Silva, José Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, Malheiros, São Paulo, 1992, p. 93.

²³ Piovesan, *Temas de direitos humanos*, Max Limonad, São Paulo, 1998, p. 19.

²⁴ As garantias são também direitos, embora muitas vezes seja salientado o seu caráter instrumental de proteção de direitos, traduzem-se tanto no direito dos

cláusula pétrea²⁵, ou seja, passam a fazer parte do **núcleo intangível** da constituição (Carl Schmitt), o que mais uma vez revela a vontade constitucional de priorizar os direitos e as garantias fundamentais²⁶.

O texto de 1988 inova ao alargar a dimensão dos direitos e garantias, incluindo no seu catálogo não apenas os direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais (capítulo II, título II, da Carta de 1988). Dentre as Constituições brasileiras, a Constituição Federal de 1988 é a primeira a enquadrar os direitos sociais no título dedicado aos direitos e garantias, marcando a passagem do **garantismo individual** ao **garantismo social** ou coletivo²⁷. Realçando a relação indissociável que existe entre direitos econômicos, sociais e culturais e direitos, liberdades e garantias. Pois, “se os direitos

cidadãos a exigir dos poderes públicos a proteção do seus direitos quanto no reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade (ex: direito de acesso à Justiça, habeas corpus, princípio do *nullum crimen sine lege*). Canotilho, *Direito constitucional...*, p. 362.

25 As **cláusulas pétreas** são cláusulas que não são passíveis de modificação, representam o núcleo intocável da constituição. Na Constituição Federal de 1988 estão elencadas no art. 60, parágrafo 4o. Tendo espaço na doutrina a concepção de que todas as normas relativas a direitos fundamentais, ainda que não expressas no artigo 60, sejam cláusulas pétreas.

26 As **cláusulas pétreas**, estando a serviço da proteção do “cerne constitucional intangível” (Pontes de Miranda), isto é, do “âmbito nuclear da estatalidade constitucional” (Claus Stern), repelem toda e qualquer emenda que intente a supressão ou alteração substancial dos direitos fundamentais ou dos princípios fundamentais da Constituição incluídos no rol dos limites materiais à reforma da Constituição. Por núcleo essencial dos direitos e dos princípios fundamentais estruturantes poderá considerar-se, de acordo com o entendimento de Claus Stern, recolhido por Flávio Novelli, os elementos que constituem “a própria substância, os fundamentos, os elementos ou componentes deles inseparáveis, a eles verdadeiramente inerentes, por isso que integrantes de sua estrutura e do seu tipo, conforme os define a Constituição”, isto é, seus elementos essenciais, e não meramente acidentais. A condição de cláusula pétrea, aliada ao postulado da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art 5º, §1º da CF), constituem justamente os elementos caracterizadores essenciais de sua força jurídica reforçada na ordem constitucional pátria. Sarlet, *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 359-366.

27 Sobre este assunto ver Valle Figueiredo, Lúcia, *Direitos Difusos na Constituição de 1988*, pareceres - RDP 88, p.104. A autora traz como exemplo da evolução do garantismo individual ao social, o direito de propriedade, que continua assegurado, entretanto também o está o direito coletivo e/ou difuso, que é atendido pela função social da propriedade (art. 5o , XXII e XXIII).

econômicos, sociais e culturais pressupõem a ‘liberdade’, também os direitos, liberdades e garantias estão ligados a **referentes** econômicos, sociais e culturais”²⁸.

Nesse sentido afirma-se o modelo estruturante da ordem jurídico-constitucional brasileira que é o paradigma da **liberdade igual**. A **liberdade igual** aponta para a igualdade real, o que pressupõe “a tendencial possibilidade de todos terem acesso aos bens econômicos, sociais e culturais. ‘Liberdade igual’, significa, por exemplo, não apenas o direito a inviolabilidade de domicílio, mas o direito a ter casa; não apenas o direito à vida e integridade física, mas também o acesso a cuidados médicos; não apenas o direito de expressão mas também a possibilidade de formar a própria opinião; não apenas direito ao trabalho e emprego livremente escolhido, mas também a efetiva posse de um posto de trabalho”²⁹.

A Constituição de 1988 consagra, também, a par dos direitos individuais e coletivos, os **direitos difusos**³⁰. “Neste sentido, a Carta de 1988, ao mesmo tempo em que consolida a extensão da titularidade de direitos, acenando à existência de novos sujeitos de direitos, também consolida o aumento da quantidade de bens merecedores de tutela, mediante a ampliação de direitos sociais, econômicos e culturais”³¹.

²⁸ Canotilho, *Direito constitucional...*, p. 438.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Segundo Rodolfo Mancuso, os direitos e interesses difusos “são interesses metaindividuais que não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário a sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo, podendo por vezes concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (ex: consumidores). Caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa conflituosidade interna e por sua transitoriedade ou transformação em virtude da situação fática que os ensejou”. Cf. Rodolfo de Camargo Mancuso, *Ação Civil Pública: instrumento de participação na tutela do bem comum*, p. 206.

³¹ Piovesan, *Direitos humanos...*, p. 62.

O princípio geral da universalidade está consolidado no art. 5o. da CF, que no caput refere-se a direitos de todos, sem distinção de qualquer natureza³².

De forma inédita a Carta de 1988 concede *status* de norma constitucional às normas de tratados internacionais de que o Brasil seja signatário. Determina o artigo 5o, parágrafo 2o, que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte. A carta de 1988 inova, ao incluir, dentre os direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais. “Ao efetuar tal incorporação, a Carta está atribuindo aos direitos internacionais uma natureza especial e diferenciada, qual seja, a natureza de norma constitucional”³³.

Assim, além dos direitos formalmente constitucionais, que são os direitos enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal, ou seja, que possuem a forma constitucional, a constituição admite outros direitos fundamentais constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. “Em virtude de as normas que os reconhecem e protegem não terem a forma constitucional, estes direitos são chamados **direitos materialmente fundamentais**”. Por outro lado, o artigo 5o, parágrafo 2o, da CF trata

³² Entendemos que não existem motivos para interpretar restritivamente este dispositivo constitucional, por isso, tendo em mente a otimização da aplicação destes direitos, defendemos a tese de que estes estendem-se a “todos”, mesmo aos estrangeiros não residentes no país. Cabe sublinhar, todavia, que a Constituição brasileira estabelece uma reserva de direitos para os “nacionais” ou cidadãos brasileiros (Ex. art. 14, da CF, que limita os direitos políticos clássicos: votar e ser votado, vedando-os aos estrangeiros).

³³ Piovesan, p. 317. Ensina Canotilho que o reconhecimento constitucional destes direitos, sua constitucionalização, “tem como consequência mais notória a proteção dos direitos fundamentais mediante o controle jurisdicional da constitucionalidade dos atos normativos reguladores desses direitos. Por isso e para isso, os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como “normas jurídicas vinculativas e não como trechos ostentatórios ao jeito das grandes declarações de direitos”. Canotilho, *Direito constitucional...* p. 348.

de uma norma de natureza aberta, de forma a abranger, para além das positivacões concretas, todas as possibilidades de direitos que se propõem no horizonte da açã humana”³⁴.

Além disso, o amplo catálogo dos direitos ao qual é dedicado o artigo 5o da CF não esgota o campo constitucional dos direitos fundamentais³⁵. Dispersos ao longo da Constituição existem outros direitos fundamentais, vulgarmente chamados de direitos fundamentais formalmente constitucionais mas fora do catálogo³⁶.

Ressalte-se ainda que no intuito de reforçar a imperatividade das normas que traduzem direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1988 institui o **princípio da aplicabilidade imediata** dessas normas, nos termos do art. 5o parágrafo 1o.

O princípio da aplicabilidade imediata, ou direta, reforça a força normativa e o efeito vinculante aos direitos fundamentais. Assinala Flávia Piovesan que “este princípio tenta assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar tais direitos

³⁴ *Ibid.*, p. 369.

³⁵ A fundamentalidade categorizada por Alexy aponta para a especial dignidade de proteção dos direitos num sentido formal e num sentido material. A fundamentalidade formal, geralmente associada à constitucionalização, assinala quatro dimensões relevantes: 1. as normas consagradoras de direitos fundamentais, enquanto normas fundamentais, são normas colocadas no grau superior da ordem jurídica; 2. como normas constitucionais encontram-se submetidas aos procedimentos agravados de revisão; 3. como normas incorporadoras de direitos fundamentais passam a constituir limites materiais da própria revisão; 4. como normas dotadas de vinculatividade imediata dos poderes públicos constituem parâmetros materiais de escolhas, decisões, ações e controle, dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais. A idéia da fundamentalidade material fornece suporte para: 1. abertura da Constituição a outros direitos, também fundamentais, mas não constitucionalizados, isto é, direitos materialmente mas não formalmente fundamentais; 2. a aplicação a estes direitos só materialmente constitucionais de aspectos do regime jurídico inerente à fundamentalidade formal; 3. a abertura a novos direitos fundamentais (Jorge Miranda). Canotilho, *Ibid.*, p. 349.

³⁶ *Ibidem*, p. 370.

prerrogativas diretamente aplicáveis pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”³⁷.

No entendimento de José Joaquim Gomes Canotilho, o sentido fundamental desta aplicabilidade direta está em reafirmar que os direitos fundamentais são regras e princípios jurídicos, imediatamente eficazes, por via direta da Constituição e não através da autoritas interpositio³⁸ do legislador. Não são simples **norma normarum** mas **norma normata**, isto é, não são meras normas para a produção de outras normas, mas sim normas diretamente reguladoras de relações jurídico-materiais³⁹. “A aplicação direta não significa apenas que estes direitos se aplicam independente da intervenção legislativa. Significa também que eles valem diretamente contra a lei quando esta estabelece restrições em desconformidade com a Constituição”⁴⁰.

O postulado da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais (art 5º, § 1º da CF) pode ser compreendido como um mandado de otimização de sua eficácia, no sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termos desta aplicabilidade, a máxima eficácia.

Por sua vez, o princípio da máxima eficácia, também designado por princípio da eficiência ou princípio da

³⁷ Piovesan, *Temas de direito constitucional...*, p. 63-64.

³⁸ Os direitos fundamentais não são, portanto, dependentes de regulamentação do legislador, não se submetem à discricionariedade deste. Não é a atividade do legislador que determina os direitos fundamentais, são, inversamente, os direitos fundamentais que determinam a atividade do legislador, bem como de todos os demais poderes públicos.

³⁹ Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 186.

⁴⁰ Para Jorge Miranda: “O sentido essencial da norma não pode, pois, deixar de ser este: a) salientar o caráter preceptivo, e não pragmático, das normas sobre direitos, liberdades e garantias; b) afirmar que estes direitos se fundam na Constituição e não na lei; c) sublinhar (na expressão bem conhecida da doutrina alemã) que não são os direitos fundamentais que se movem no âmbito da lei, mas a lei que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais”, apud Canotilho, *Ibid.*, p. 187.

interpretação efetiva, pode ser formulado da seguinte maneira: “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais”⁴¹.

Do art. 5º, § 1º, da CF, deflui o **efeito vinculante** dos direitos fundamentais, que atinge todas as entidades públicas ou privadas. O que significa que qualquer ato de direito público ou privado que afronte os direitos fundamentais é inconstitucional. As normas constitucionais condicionam toda e qualquer manifestação jurídica do sistema.

Os direitos fundamentais vinculam os órgãos estatais em todas as suas formas de manifestação e atividades, na medida em que atuam no interesse público. Trata-se de uma **vinculação explícita e principal** de todas as entidades públicas, desde o legislador aos tribunais e à administração, desde os órgãos do Estado aos órgãos regionais e locais, desde os entes da administração central até às entidades públicas.

Se de acordo com um critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também num sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais o são. De modo que, num sentido negativo, os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, e numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais⁴².

Em síntese, extrai-se do sistema constitucional de 1988 os delineamentos de um Estado democrático intervencionista,

⁴¹ *Ibid.*, p. 1097.

⁴² Na lição de Canotilho, “hoje não há mais que falar em direitos fundamentais na forma da lei, mas, sim, em leis apenas na medida dos direitos fundamentais”. *Ibid.*, p. 461.

voltado ao bem-estar social. Consagra-se a preeminência ao social. Com o Estado social, como observa Paulo Bonavides, o Estado-inimigo cede lugar ao Estado-amigo, o Estado-medo ao Estado-confiança, o Estado-hostilidade ao Estado-segurança. As Constituições tendem a se transformar num pacto de garantia social. Assim, o Estado Constitucional Democrático de 1988 não se identifica com um Estado de direito formal, reduzido a simples ordem de organização e processo, mas visa a legitimar-se como um Estado de justiça social, concretamente realizável⁴³.

A ordem constitucional brasileira privilegia ainda uma série de garantias⁴⁴ relativas à Jurisdição constitucional da liberdade⁴⁵, ao controle da constitucionalidade do poder público, às discriminações inversas (Dworkin)⁴⁶, entre outras, que não especificaremos no corpo deste trabalho (devido às limitações de forma previstas).

Pode-se dizer que a Constituição brasileira formula e garante os direitos humanos de maneira ampla e moderna.

⁴³ Piovesan, *Temas de direito constitucional...*, p. 38.

⁴⁴ A idéia de garantias constitucionais surge no Estado Liberal e apresenta, num primeiro momento, teor essencialmente individualista. Posteriormente as garantias ultrapassaram o modelo em que foram concebidas, passando a estender “o raio de segurança a formas funcionais institucionalizadas, que se prendem organicamente ao exercício constitucional das atividades dos poderes públicos no regime de juridicidade imposto pelo Estado”, sendo que, hoje, “não são mais garantias unicamente contra o Estado, mas garantias no Estado.” Bonavides, *Curso de Direito Constitucional...* p. 490.

⁴⁵ No âmbito da chamada jurisdição constitucional da liberdade, além dos instrumentos clássicos como o *habeas corpus*, o mandado de segurança, e a ação popular, a nova Constituição inova ao estabelecer o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, o *habeas-data* e a ação civil pública.

⁴⁶ Na gama das garantias da CF de 88, podemos destacar o que Dworkin chama de discriminações inversas. São discriminações positivas dirigidas a compensar as discriminações sociais negativas contra os menos favorecidos pelo sistema. As discriminações inversas conduzem a uma noção plural da cidadania, no sentido em que abrem-se fragmentariamente com relação às diferenças e condições particulares de grupos minoritários, sem que disso resulte a negação do princípio da igualdade. Sobre a noção de discriminações inversas no contexto das relações de sobreintegração e subintegração consultar Neves, Marcelo, “Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente”, *Revista Acadêmica LXXV*, 1992, p. 77.

Mas, como assinalado, a questão dos direitos humanos não está apenas em sua formulação constitucional. Não basta sua positivação e subjetivação para que sejam efetivados no cotidiano da maioria dos cidadãos, pois a experiência brasileira tem demonstrado que sua reiterada afirmação nos textos constitucionais não tem sido garantia necessária e suficiente de sua efetividade. A estrutura social, econômica e cultural do país não favorece a existência real dos direitos fundamentais.

Cabe sublinhar que ainda que no plano semântico tenham-se instituído novos elementos linguísticos normativos, novas prescrições jurídicas, é somente no plano da pragmática, na dialética do direito e da sociedade brasileira contemporânea que se pode desvendar e conferir novos significados à idéia de cidadania.

É nessa perspectiva que a questão da cidadania se defronta com o problema da concretização-efetividade constitucional.

3. A concretização-efetividade constitucional: construção institucional da norma jurídica

Por **concretização** constitucional entende-se o **processo de densificação**⁴⁷ de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do **texto da norma** (do seu enunciado) para uma norma concreta **-norma jurídica-** que, por sua vez, será apenas um resultado intermediário, pois só com a descoberta da **norma de decisão** para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização. Esta concretização normativa é, pois, um trabalho técnico-jurídico; é, no fundo, o

⁴⁷ Densificar uma norma significa preencher, complementar e precisar o espaço normativo de um preceito constitucional, especialmente carecido de concretização, a fim de tornar possível a solução, por esse preceito, dos problemas concretos. As tarefas de concretização e de densificação de normas andam, pois, associadas: densifica-se um espaço normativo (= preenche-se uma norma) para tornar possível a sua concretização e a conseqüente aplicação a um caso concreto." Canotilho, *Direito constitucional...*, p. 1076.

lado técnico do procedimento estruturante da normatividade. A concretização, como se vê, não é igual à interpretação do texto da norma; é, sim, **a construção de uma norma jurídica**⁴⁸.

Nesse sentido, a concretização-efetividade da Constituição Federal de 1988 como garantia à praxis da cidadania compreenderia não apenas a eficácia, a aptidão formal da constituição (porém também ela), mas o fato mais vasto de concreta e empiricamente a norma constitucional ser observada e executada, aplicada e cumprida, num grau satisfatório para a sua força normativa, sobretudo pelas autoridades (legislativas, administrativas e judiciais)⁴⁹.

3.1. A questão das normas programáticas

As classificações das normas constitucionais⁵⁰ contempladas na doutrina nacional, privilegiando digressões acerca da

⁴⁸ Dilucidando o tema, explica Canotilho que concretização refere-se à “densificação ou processo de densificação de normas ou regras de grande abertura - princípios, normas constitucionais, cláusulas legais indeterminadas - de forma a possibilitar a solução de um problema. Pode-se falar tanto de uma concretização legislativa, como de uma concretização judicial ou administrativa, no sentido de que tanto o legislador como o Poder Judiciário ou o Executivo poderão ser chamados, pela intermediação de suas atividades (legislação, jurisdição e administração), a densificar os preceitos constitucionais, isto é, tornar as normas da Constituição de caráter aberto e indeterminado, aplicáveis ao caso concreto”. Pode-se dizer que a concretização corresponde ao processo de busca de uma norma de decisão que sendo inferida de um sistema aberto seja aplicável ao caso concreto. Segundo Canotilho, uma norma jurídica só ‘adquire normatividade quando com a medida de ordenação nela contida se decide um caso jurídico, ou seja, quando o processo de concretização se completa através da sua aplicação ao caso jurídico a decidir. É essa norma de decisão que irá, como ápice do processo de densificação, regular de forma concreta e vinculativa a situação ou caso necessitado de solução normativa. *Ibid*, p. 335.

⁴⁹ Guedes, Néviton de Oliveira Batista, *Para Uma Crítica à Concretização das Normas Constitucionais a partir de José Joaquim Gomes Canotilho*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

⁵⁰ Diante da interminável discussão em torno das classificações das normas constitucionais, concordamos com Canotilho e Dworkin: afigura-se constitucionalmente mais adequada, sem desprezo a outros posicionamentos, a compreensão do Direito Constitucional como um sistema normativo aberto de regras e princípios. Dessa concepção infere-se uma maior consistência

eficácia formal, acabam por obstar o exercício da cidadania, uma vez que embasam interpretações que negam os efeitos formais de muitos dos direitos consagrados no texto constitucional e nem chegam a aludir a necessidade da eficácia material destes direitos.

Esta prática equivocada faz sentir seus efeitos mais maléficis especificamente no que tange às normas programáticas e aos direitos sociais, econômicos e culturais constitucionalmente garantidos.

Os órgãos obrigados ao cumprimento da Constituição, têm utilizado a expressão “programáticas” para qualificar todas as normas constitucionais que, no seu entender, não merecem observância enquanto não obtiverem do legislador a dádiva de sua interposição concretizadora, fazendo ressoar em nossa **memória histórica** (a metáfora é de Canotilho) os versos de Chico Buarque: “Deus dará, Deus dará ..., e se Deus não dá, ... como é que vai ficar?”. “Ora! já pelos efeitos que induz,” declara Guedes com brilhante lucidez, “fica de todo afastada a possibilidade de considerar tais normas como desprovidas de caráter jurídico. Infelizmente, sem razão alguma, ainda se

normativa do Direito Constitucional, uma vez que nela a Constituição apresenta-se como: 1. um sistema aberto por ser um “sistema dinâmico de normas”; 2. um sistema dinâmico por consistir numa “estrutura dialógica deduzida na disponibilidade e capacidade de aprendizagem das normas constitucionais para captarem a mudança da realidade e estarem abertas às concepções cambiantes da verdade e da justiça”; 3. sistema normativo, já que “a estrutura das expectativas referentes a valores, programas, funções e pessoas, é feita através de normas”; 4. e também um sistema de regras e princípios, pois as normas constitucionais podem “revelar-se sob a forma de princípios como sob a forma de regras” A partir desta percepção é possível solucionar alguns dos mais graves problemas no âmbito do Direito Constitucional, como é o caso da colisão de direitos fundamentais. Além disso, confere ao Direito Constitucional a possibilidade de respirar, legitimar, enraizar e caminhar o próprio sistema. Conforme Canotilho: “a respiração obtém-se através da textura aberta dos princípios; a legitimidade, entrevê-a na idéia de os princípios consagrarem valores (liberdade, democracia, dignidade) fundamentais da ordem jurídica; o enraizamento prescreta-se na referência sociológica dos princípios a valores, programas, funções e pessoas; a capacidade de caminhar obtém-se através de instrumentos processuais e procedimentais adequados, possibilitadores da concretização, densificação e realização prática (política, administrativa, judicial) das mensagens normativas da Constituição.” Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 171.

identifica no Brasil entendimento diverso, considerando tais normas como juridicamente infecundas, posição esta que mal disfarça seu objetivo maior, que é o de ver eternizada a sonegação dos direitos que estas normas colimam realizar”⁵¹.

O mais perverso dessa prática, levada a cabo pelo legislador e coonestada pelo judiciário, é que ficam sem qualquer repercussão prático-jurídica exatamente as normas que resguardam os interesses da maior parte dos cidadãos.

Há muito Francisco Campos, que não se pode acusar de excessos progressistas, condenava essa espécie de hermenêutica invertida, pois eleva o legislador à condição de tutor da Constituição, quando, verdadeiramente, deve ele a ela subordinação. Na sua compreensão, o que imprime a uma disposição o cunho constitucional não é a matéria ou conteúdo, senão a categoria da lei de que faz parte. Entendia, numa lógica irrefragável, que a força de qualquer norma constitucional deflui “não de sua matéria, mas do caráter do instrumento a que adere”⁵².

Inviabilizando os efeitos formais das normas programáticas, fica cada vez mais distante a materialização dos direitos sociais, econômicos e culturais assegurados na CF.

Contudo, é tão pouco defensável o ponto de vista daqueles que classificam as normas programáticas como normas impassíveis de aplicação, normas destituídas de normatividade (o que nos parece um contrasenso!), que não se dispensará muita atenção ao tema - que, no mais, encerra impropriedades de técnica jurídico-constitucional e comprometimentos ideológicos.

De qualquer modo resta assinalar que já a algum tempo Canotilho declarou a morte das normas programáticas,

⁵¹ Guedes, *Para uma crítica à concretização...*, p. 58.

⁵² *Ibid.*, p 91.

associado-a à afirmação da força normativa da Constituição (Hesse)⁵³ e à concepção da **constituição como norma** (Garcia de Enterría)⁵⁴, a fim de afastar qualquer semântica constitucional que atribua a qualquer norma constitucional, tanto às regras quanto aos princípios, um sentido não normativo. Reafirmando a natureza do direito constitucional como um direito positivo, Canotilho recusa a expressão normas programáticas. Nesta perspectiva, independente do grau de densidade que possuam, todas as normas constitucionais são isso mesmo: normas, e como tais possibilitam regular jurídica e efetivamente as relações da vida, dirigem as condutas e dão segurança a expectativas de comportamento⁵⁵.

⁵³ Konrad Hesse desenvolveu o conceito de *força normativa da Constituição*, contrapondo-se à Ferdinand Lassalle, em debate que se tornou clássico para o teoria constitucional. Lassalle afirmava que a Constituição formal é um simples “pedaço de papel”, que para condicionar a sociedade e poder dizer-se legítima deveria coincidir com a Constituição real. Hesse defendeu a idéia de que a função cumprida por uma Constituição não se restringe à mera reprodução da “anatomia social e política da sociedade”, mas que almeja, diversamente, transformar essa sociedade (*uma Constituição dirigente* no dizer de Canotilho). A única maneira de liberar a Constituição formal desse trágico destino conferido por Lassalle, assegurava Hesse, é identificar a força própria da Constituição: *a sua força normativa*. Não há, segundo Hesse, um isolamento, no Direito Constitucional, entre realidade e norma, entre ser e dever-ser, o que levaria ou “a uma realidade vazia de normatividade ou a uma norma sem realidade”. A norma constitucional não se confunde, em seu entender, com suas condições de realização, pois é ela sempre “mais do que isso”. É ela “condicionante e condicionada”, ou seja, é sempre uma “coordenação correlativa” entre a Constituição real e a Constituição normativa. Conforme Hesse, Konrad, *Força Normativa da Constituição*. [Die normative Kraft der Verfassung] trad. Gilmar Ferreira Mendes, Fabris Editor, Porto Alegre, 1991.

⁵⁴ Partindo de uma concepção substancial de constituição, Garcia de Enterría, reconhecendo o caráter vinculante reforçado e geral das normas constitucionais, sustenta que na Lei Fundamental não existem declarações (sejam elas oportunas ou inoportunas, felizes ou desafortunados, precisas ou indeterminadas) destituídas de conteúdo normativo, sendo que apenas o conteúdo concreto de cada norma poderá precisar, em cada caso, qual o alcance específico de sua carga eficaz. Enterría apud Canotilho, *Direito Constitucionais...*, p. 433.

⁵⁵ Sobre a morte das normas programáticas: Canotilho, p. 188-189; do mesmo autor *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 433; Guedes, *Para uma crítica...*, p. 101 e ss.; Piovesan, *Constituição e transformação social*, p. 66 e ss.

Neste sentido, essas normas, ditas programáticas, como qualquer outra norma constitucional têm a sua normatividade confirmada: 1. na vinculação que exercem ao legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); 2. na vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração em qualquer dos momentos da atividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); como também, 3. na justificação da eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariam⁵⁶. Paralelamente a estes aspectos elencados por Canotilho destacamos que a vinculação destas normas irradia seus efeitos a todas as instituições públicas e privadas do sistema, pois como normas constitucionais que são, encontram-se no ápice da estrutura normativa, e, portanto, devem conformar toda a emanação infraconstitucional, de forma que todo ato de direito público ou privado deve a elas se adequar.

Na ordem constitucional pós 1988, com a incorporação da omissão inconstitucional, criadora dos inéditos instrumentos do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e com o advento do princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, deve ser superado o entendimento equivocado de que as normas programáticas apresentam uma consistência jurídica inferior, não conferindo fruição alguma, nem permitindo exigir qualquer desfrute. A interpretação sistemática desses preceitos constitucionais, salienta Flávia Piovesan, confere às normas programáticas nítida **eficácia positiva**. Esta eficácia positiva exige dos poderes públicos uma atuação, impõe o dever jurídico-constitucional de agir, no sentido de buscar a concretização dos preceitos programáticos. Extraem-se das normas programáticas verdadeiros direitos

⁵⁶ Canotilho, *Direito constitucional...*, p. 190.

subjetivos, tendo em vista que sua eficácia positiva determina uma ação do Estado⁵⁷.

3.2.O limite da reserva do possível

Outro obstáculo à concretização dos direitos fundamentais é a teorização de que estes direitos, ficam adstritos à “reserva do possível”, dentro das condicionantes econômicas e políticas da sociedade, necessitando da organização e da atuação do Estado para a sua realização.

Nesse ponto o problema será enfrentado partir da contribuição teórica de Néviton Guedes:

Como é sabido, na perspectiva do monismo jurídico, estando a produção do direito concentrada no Estado, todos os direitos, como instituição positiva que são, pressupõem a existência de recursos, aparelhamento e atuação estatal, seja para implementá-los diretamente, seja para garantir a expectativa de que qualquer violação a eles será remediada ou reprimida. “Na linguagem de Luhmann, dizer-se-ia que todos os direitos necessitam da presença do Estado para sua “generalização congruente”⁵⁸.

O que se questiona é qual a justificação para a aplicação considerável de recursos públicos em setores que tendencialmente se destinam à proteção dos chamados direitos individuais clássicos, que teoricamente, exigiriam apenas a “ausência” do Estado, como é o caso dos investimentos no aparelho judiciário (a proteger, de maneira privilegiada, os direitos individuais; e, na época das eleições, os direitos políticos clássicos); dos custos do aparelho policial e outras instituições (direcionados à proteção, garantia e desenvolvimento da propriedade -industrial, intelectual, urbana,

⁵⁷ Piovesan, *Constituição e transformação social...*, p. 69.

⁵⁸ Guedes, *Para uma crítica...*, p.93.

etc.); e dos gastos na manutenção do sistema financeiro-administrativo (bancos estatais de fomento, autarquias, fundos e outras entidades do poder público, e mesmo entidades financeiras privadas). Indagando-se também sobre os motivos da correspondente dificuldade na destinação de recursos que possibilitam a efetivação direitos sociais (educação, cultura, saúde, moradia e previdência social), dificuldade esta, diretamente proporcional à exuberância dos recursos destinados à manutenção do *status quo*.

Poder-se-ia ainda perguntar o seguinte:

se na reserva do possível, estão localizados os direitos que, pela complexidade que envolvem, submetem a sua realização aos limites econômicos e políticos da realidade, quais, então, dentre os direitos fundamentais (individuais, políticos e sociais) não fixariam moradia em tal reserva, pois quais não exigem uma permanente opção (política e econômica) do Estado e da sociedade, que lhes garanta a sobrevivência? Enfim, existe um só direito fundamental, cuja realização não se submeta aos limites econômicos e políticos da realidade? O que seria do direito de propriedade sem o enorme complexo de instituições econômicas, políticas e sociais no Estado, a lhe proteger? Bastaria a sua só presença entre os elencados no rol de direitos fundamentais da Constituição para que ele, num átimo, se concretizasse? Em linguagem jurídica, bastaria isso para que ele fosse fruível, imediata e diretamente, por seu destinatário? Não está no excluir os outros (opor-se *erga omnes*, como querem os civilistas) a verdadeira essência do direito real de propriedade? Quem, na ausência do Estado, garantiria tal faculdade?⁵⁹.

Conforme Guedes, o problema, pois, do que tem sido dito pelos constitucionalistas sobre “a reserva do possível” é que eles têm dado por comprovado o que, em verdade, pede

⁵⁹ *Ibid.*, p. 96.

comprovação (se os direitos sociais, econômicos e culturais fazem parte da “reserva do possível”, como e porque é que lá estão). E, ainda, em outros termos, o grande problema de uma Teoria Constitucional, democraticamente concebida, não é afirmar quais os direitos constitucionais fazem parte da “reserva possível”, mas porque alguns saem de lá com tanta facilidade, enquanto outros lá se eternizam. Ensina o mestre que:

os direitos sociais passam, no plano da realidade, pelo mesmo processo de concretização de qualquer dos outros direitos, não se resolvendo, é óbvio, apenas no plano normativo, pois a Constituição não cria o paraíso pelo simples fato de existir. As dificuldades que o Estado e a sociedade enfrentam na realização desses direitos são da mesma estatura que as encaradas quando da efetivação de outros direitos. Assim, o que não se pode aceitar é que as classes e grupos dirigentes, no Brasil, com o argumento de que não se pode realizar tudo o que foi estabelecido pela Constituição, em matéria de direitos sociais, se vejam desobrigados a concretizarem, aí sim, o que a realidade já aponta ser possível⁶⁰.

Com Marcelo Neves afirmamos que ante a não efetividade-concretização constitucional as relações de subintegração e sobreintegração no sistema constitucional esvaziam o conteúdo dos direitos de cidadania. “Pode-se dizer que não existe cidadania quando generalizam-se este tipo de relações, pois não se realiza a inclusão como acesso e dependência simultâneos ao direito positivo, necessários para caracterizar a cidadania como integração jurídica igualitária”⁶¹.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 97.

⁶¹ Destaca Marcelo Neves que “do lado dos subintegrados, generalizam-se as relações concretas em que não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico, mas dependem de suas prescrições impositivas. Portanto os subcidadãos não estão excluídos. Embora lhes faltem as condições reais de exercer os direitos fundamentais constitucionalmente declarados, não estão

Conclusões. Constituição e transformação social: construção institucional da norma jurídica e construção social dos direitos

A constituição é a ordem jurídica fundamental do Estado. É o estatuto jurídico do político. Possui **pretensão de estabilidade**, na sua qualidade de ordem jurídica fundamental ou de estatuto jurídico, e **pretensão de dinamicidade** tendo em conta a necessidade de ela fornecer aberturas para as mudanças no seio do político, captar a dinamicidade da vida política e social.

liberados dos deveres e responsabilidades impostos pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas. Os direitos fundamentais não desempenham qualquer papel relevante no horizonte do seu agir e vivenciar, sequer quanto à identificação de sentido das respectivas normas constitucionais. Para os subintegrados, os dispositivos constitucionais têm relevância quase que exclusivamente em seus efeitos restritivos de liberdades. E isto vale para o sistema jurídico como um todo: os membros das camadas populares marginalizadas (a maioria da população) são integrados ao sistema, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados, etc., não como detentores de direitos, credores ou autores. Mas no campo constitucional o problema da subintegração ganha um significado especial, na medida em que, com relação aos membros das classes populares, as ofensas aos direitos fundamentais são praticadas principalmente nos quadros da atividade repressiva do aparelho estatal". A subintegração das massas "é inseparável da sobreintegração dos grupos privilegiados, que principalmente com o apoio da burocracia estatal desenvolvem as suas ações bloqueantes da reprodução do Direito. É verdade que os sobrecidadãos utilizam regularmente o texto constitucional democrático - em princípio, desde que isso seja favorável aos seus interesses e/ou para a proteção da ordem social. Tendencialmente, porém, na medida em que a constituição impõe limites à sua esfera de ação política e econômica, é posta de lado, ela não atua, pois, como horizonte do agir e vivenciar jurídico-político dos donos do poder, mas sim como uma oferta que, conforme a eventual constelação de interesses, será usada, desusada, ou abusada por eles. Assim sendo, a garantia da impunidade é um dos traços mais marcantes da sobrecidadania.

Em certa medida "a Constituição só é concretizada se interesses de grupos privilegiados não são comprometidos. Constitucionalidade contra os interesses da sobrecidadania não é aconselhável". Reformas sociais dentro da ordem constitucional são freqüentemente consideradas subversivas, tão logo ponham na ordem do dia a abolição de privilégios e/ou a eventual introdução de medidas favoráveis à subcidadania. Atrás da não-identificação do texto constitucional estatuído encontra-se a realidade da identidade constitucional com as classes e grupos privilegiados, de tal maneira que a institucionalização dos direitos fundamentais é estruturalmente deturpada." Conclui Marcelo Neves que "o agir e o vivenciar normativo do subcidadão e do sobrecidadão fazem implodir a Constituição como ordem básica da comunidade jurídica. Neves, "Entre subintegração...", p. 87-88.

Nos tempos atuais, no contexto da globalização, ante os fenômenos da flexibilização e dejuridificação de direitos, com os cortes neoliberais, com a economia financeira **exterminadora do futuro** e com tantas outras crises, pergunta-se se o texto constitucional “poderá ainda reivindicar algumas pretensões do dirigismo social e econômico concebido em termos dirigentes”⁶².

Há que reconhecer que a Constituição é sempre um **processo público** que se desenvolve hoje numa sociedade aberta ao pluralismo social, aos fenômenos organizativos supranacionais e à globalização econômica. Sendo assim, a ordem quadro fixada pela constituição é necessariamente uma ordem parcial e fragmentária carecida de uma atualização concretizante.

Ante os limites da realidade, a lei constitucional não tem capacidade para ser **uma lei dirigente transportadora de metanarrativas.**, que realize a transformação da sociedade no sentido de uma sociedade sem classes, ou na garantia de felicidade dos cidadãos, reconhece Canotilho, mas sublinha o mestre de Coimbra que, se estas considerações relativizam o caráter dirigente de um texto constitucional, tão pouco significam que as constituições não possam e não devam ter um papel de **mudança social**.

Respondendo sobre a necessidade de uma Constituição, democraticamente surgida, concretizar-se Néviton Guedes aduz que pode-se dizer que a ela se deve o estabelecimento de três níveis de racionalidade para a sociedade nacional: racionalidade política, racionalidade ética e racionalidade jurídica. Não uma racionalidade absoluta, como bem demonstra Canotilho, mas pelo menos uma racionalidade possível, medida necessária para a convivência humana, enquanto os homens acreditarem que o discurso e a razão

⁶² Canotilho, *Direito constitucional...*, p. 1065.

podem superar a violência como meio de resolução de seus conflitos⁶³.

Concluimos com Canotilho defendendo que “mesmo tendo em conta os limites da realidade, ou seja, a relativa incapacidade de prestação, a constituição continua a ser um documento radical”⁶⁴.

Como foi visto, a concretização-efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais, elencados na Constituição e recepcionados a partir dos tratados internacionais, configuram-se elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil. Ao mesmo tempo, a participação ativa dos cidadãos no processo de democratização, que se quer generalizado, faz-se mola propulsora para a realização de todo conjunto integral dos direitos fundamentais.

Não se trata de um paradoxo em torno dos direitos políticos, mas de uma constatação plausível que pode ser verificada a partir de tipos de políticas públicas (institucionais ou não) comprometidas com a realização dos direitos fundamentais: juntamente à construção institucional de uma norma jurídica deve seguir a construção social de um direito (movimento este, sem ordem de precedência). Quanto mais fortes as reivindicações e a organização da sociedade civil na luta por seus direitos tanto mais provável uma resposta garantista do Estado, e vice-versa: um Estado promotor de direitos tende a espelhar uma sociedade formada por cidadãos informados, reivindicantes, atores possibilitadores da floração contínua de novos direitos, e da materialização expansiva de direitos já positivados.

⁶³ Guedes, *Para uma crítica...*, p. 54.

⁶⁴ Como recentemente disse o juspublicista M. Waltzer “*the Constitution is also a radical document , opening the way for, if not actually stimulating social change.*” Canotilho, *Direito constitucional...*, 1272-1273.

Nessa dinâmica, aludindo o debate clássico da teoria constitucional, entre Ferdinand Lassale e Konrad Hesse, afirmar-se a força normativa da Constituição, que deixa de ser apenas um pedaço de papel quando ganha importância e eficácia a partir de relações sinérgicas entre Estado e sociedade civil em prol da materialização dos direitos positivados e seus desdobramentos.

A cidadania em sentido alargado, como “todos os direitos para todos”, reflete uma noção de política, institucional e não institucional, abrangente e aberta, como um **projeto** a ser realizado, superando o abismo entre retórica jurídico-político-governamental e realidade cotidiana.

Para empezar el siglo XXI. UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

*Marisol López Menéndez**

Introducción

Para precisar conceptualmente este trabajo hemos recurrido a los planteamientos hechos por J. Cohen y A. Arato, que recuperan la ética del discurso de J. Habermas para construir una estructura de análisis del fenómeno de la sociedad civil tal y como es vivido en el mundo contemporáneo. Hemos optado por este abordaje por considerar que las características de autonomía, pluralidad, asociación y ampliación de derechos que estos autores consideran básicas para referirnos a la sociedad civil se encuentran expresadas con claridad en los dilemas y experiencias de las organizaciones de la sociedad civil mexicana. Además, tal abordaje facilita el estudio del binomio sociedad civil-derechos humanos, por cuanto es el ejercicio de estos derechos lo que permite la constitución y consolidación de la sociedad civil, mientras que es ésta la que los protege y amplía. La primera parte del artículo abunda un poco en esos planteamientos.

La segunda hace un somero recorrido por la historia reciente de la sociedad civil en México. La lectura del trabajo debe

* Maestría en estudios políticos y sociales. Colaboradora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, A.C.

hacerse tomando en cuenta los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2000, cuando por primera vez en la historia contemporánea del país fue electo un presidente de un partido distinto del Partido Revolucionario Institucional y donde se también por primera vez se contó con una institución electoral confiable y que garantizó la legitimidad de los resultados.

El artículo se escribe en un momento de profundas incertidumbres. No se sabe aún qué de lo viejo quedará, qué de lo nuevo se consolidará y cómo se reacomodarán las fuerzas políticas que hoy pugnan por definir un modelo de país distinto al que prevaleció en décadas anteriores. Las escasas certezas y la redefinición de relaciones políticas han afectado profundamente a las organizaciones de la sociedad civil, particularmente a aquellas que pugnan por la consolidación y ampliación de derechos.

En el presente trabajo se abordan tres experiencias de este tipo de organizaciones de la sociedad civil: Alianza Cívica -en la defensa de derechos políticos-; la pugna por el derecho a la participación de los organismos promotores de la Ley de Fomento a las Actividades Sociales de las Organizaciones Civiles y el trabajo de los grupos de defensa de los derechos humanos en el espacio abierto en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se incursiona también en el Consejo de la Sociedad Civil, novedosa y poco conocida experiencia de articulación entre sectores disímiles de la sociedad civil que -a decir de sus promotores- aspira a convertirse en espacio de interlocución con el gobierno federal.

Para realizar este estudio se realizaron entrevistas a varios representantes de la sociedad civil organizada: Silvia Alonso, Secretaria Ejecutiva de Alianza Cívica Nacional; Rafael Reygadas, entonces Secretario Ejecutivo de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; Fabienne Venet,

directora de Sin Fronteras IAP; Oscar González, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos; Sylvia Aguilera, Coordinadora de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Michael Chamberlin, hasta agosto de 2001 Secretario Técnico de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”. Otras valiosas aportaciones fueron las de Daniel Ponce y Rocío Culebro, hoy funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Social en contacto con organizaciones civiles y ayer activistas destacados de la sociedad civil organizada. Es indispensable agradecer a cada uno de ellos la minuciosidad, la paciencia y la franqueza con que se enfrentaron a una grabadora y a varias preguntas impertinentes.

1. Planteamientos conceptuales

Las últimas tres décadas del siglo XX han visto un renacimiento del concepto de sociedad civil como herramienta analítica para incursionar en el estudio de fenómenos de movilización social y del replanteamiento de lo social frente al Estado; recuérdense por ejemplo el movimiento polaco Solidaridad o las movilizaciones contra los gobiernos autoritarios del cono Sur americano. En todo caso las nuevas formulaciones del concepto aluden a la sociedad civil como otredad del Estado en tanto que sus proyectos y formas de asociación se distinguen de aquellas originadas en el aparato estatal y se orientan hacia la conformación de un espacio autónomo y diferenciado de aquel.

Como han señalado Cohen y Arato¹, el uso contemporáneo del concepto tiene su punto de partida en las crisis del marxismo, por un lado, y del pensamiento liberal clásico y los postulados del Estado de bienestar por otro. Ello ha dado pie

¹ Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2000.

a la noción de “revolución autorregulada” que opera como eje conceptual y programático. Tal noción implica el abandono de la idea de transformaciones totalizantes de la sociedad cuyo origen puede encontrarse en la Revolución Francesa de 1789 y que había sido retomada por el marxismo.

Todos los usos conceptuales de la sociedad civil se identifican con la existencia de asociaciones, instituciones, organizaciones colectivas y formas de opinión y comunicación pública independientes, y se asemejan entre sí en la crítica al Estado y el deseo de ir más allá de la alternativa entre reforma y revolución. Ello implica el reconocimiento de una lógica propia al Estado y al mercado, ajena y distinta a la de lo social.

La reformulación contemporánea del concepto de sociedad civil se encuentra además íntimamente vinculada a los derechos humanos: la sociedad civil es ese espacio autónomo, autolimitado, que opera de manera alternativa y complementaria a los concebidos tradicionalmente por la democracia representativa. En ella se producen prácticas asociativas que defienden los derechos de los ciudadanos y constituyen la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en las decisiones políticas, además de los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios, valores y demandas sociales².

Los importantes cambios geopolíticos que se iniciaron a fines de la década de los 80, al igual que las transformaciones en los ámbitos económico y político a nivel internacional, repercutieron en nuevos modos de concebir a la sociedad civil: ya no se trata tan solo de promover reformas institucionales en el Estado que transformen a la propia sociedad civil,

² Al respecto resulta interesante el planteamiento de Olvera, Alberto J., “Cambios en los patrones de acción colectiva y el nuevo asociativismo en México”, *Cuadernos de trabajo 4*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1998, p. 9 y ss.

acotándola. Tampoco de que las organizaciones de la sociedad civil mantengan sus esfuerzos enfocados a la consecución de una reforma política. El uso del concepto de sociedad civil en la actualidad evoca la necesaria complementariedad entre leyes, derechos y asociaciones independientes para incidir tanto en las decisiones políticas como en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

El concepto de sociedad civil implica la construcción de una esfera pública donde se ejerzan derechos civiles y se interpele a la sociedad política mediante el disenso, la pluralidad y la construcción del alternativas para la cosa pública. Ello proporciona a la sociedad civil un carácter político ineludible. Cohen y Arato caracterizan a la sociedad civil como el espacio por excelencia tanto de los derechos como de la legitimidad democrática, que está compuesta de una esfera privada pero también de una esfera pública política y social donde se actúa en concierto para influir en la sociedad política.

Es difícil hablar de algo semejante a un **programa** de la sociedad civil. Sin embargo, las experiencias de los últimos treinta años del siglo XX permiten vislumbrar que tanto los movimientos como las organizaciones que la integran buscan lograr un cambio social desde la propia sociedad, limitando el poder del mercado y del Estado. Ello supone una transformación de los referentes utópicos, nuevamente la revolución autolimitada. Ya no se trata más de suprimir Estado y mercado, sino de limitar sus tendencias destructivas de las capacidades humanas.

2. La organización de la sociedad civil en la historia reciente de México

Se ha escrito mucho y bien acerca de la historia del surgimiento y desarrollo de una sociedad civil en México, en el

sentido asignado arriba al término³. Baste por lo tanto hacer algunas precisiones de orden histórico que permiten comprender las particularidades de las organizaciones mexicanas, sus programas de acción, imaginarios y formas de participación en el ámbito público y de relación con las distintas agencias de gobierno.

En la introducción a *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, Alberto J. Olvera hace una clara exposición de la historia reciente de la idea de sociedad civil en México. Tomando como punto de partida las reflexiones de Norbert Lechner, Olvera establece que la idea de sociedad civil en México apareció para crear una antinomia básica: la de sociedad civil versus Estado; la recuperación política y social del concepto emergió con la crisis del Estado de bienestar y del régimen político sustentado en el PRI. Esta idea es compartida por muchos otros estudiosos del tema.

En México, el régimen posrevolucionario se caracterizó por la concentración de poder en el Estado y por la sistemática práctica de organización de la sociedad por parte de éste en grupos de corte corporativo que monopolizaron durante seis décadas el espacio público. Con el Partido de la Revolución Mexicana (después el PRI) se estructuró un sector campesino y uno obrero, y desde 1941 un sector popular⁴. Ello hizo posible un tipo de Estado donde fueron subsumidas la economía y la sociedad.

³ Para una historia de la constitución de ciudadanía política, se recomienda el texto *Ciudadanos imaginarios*, de Fernando Escalante Gonzalbo, que analiza las vicisitudes políticas del país durante el siglo XIX, Existen muchos estudios sobre la sociedad civil contemporánea en el país que narran su historia y describen cuidadosamente los distintos nudos históricos. Entre ellos cabe mencionar el ya citado estudio de Rafael Reygadas; la serie *ONG de los sesenta*, editada por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, en cuyos diez títulos se aborda la historia y formas de participación desarrolladas por organizaciones con distintos perfiles y objetivos; el estudio *Hacia una nueva cultura ciudadana en México*, de Vicente Arredondo; *La sociedad derrotada*, de Sergio Zermeño o diversas aportaciones que en forma de artículos y conferencias han realizado Manuel Canto, Sergio Aguayo, Mariclaire Acosta y otros.

⁴ La Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) surgieron en 1938 cuando Lázaro Cárdenas

En concordancia con la aproximación conceptual planteada arriba, la noción de sociedad civil se desarrolló especialmente a partir de la construcción de un espacio público que permitiera el disenso y la elaboración de alternativas de orden político. La categoría de sociedad civil ha experimentado una **acotación simbólica**⁵ para designar con ella preferente o exclusivamente a las organizaciones independientes del Estado y de los partidos políticos y se incorporó al imaginario social como espacio de pugna contra el autoritarismo.

A fines de la década de los 60, un movimiento estudiantil que interpelaba al régimen y evidenciaba sus tendencias autoritarias hizo patente la ficción de una sociedad monolítica, aquella que era organizada, protegida y prolijada por el Estado. Aunque había varios movimientos previos al de los estudiantes de 1968 que habían iniciado el proceso de distinción entre sociedad civil, partido y Estado, fue éste el que con mayor claridad marcó el imaginario social⁶.

La década de los 70 se caracterizó por dos fenómenos que de distinto modo incidieron en el desarrollo de la sociedad civil. Uno de ellos fue la **guerra sucia** contra militantes de organizaciones político militares de izquierda, que dio como resultado cientos de detenidos-desaparecidos y presos por motivos políticos. Conocedores de la estructura corporativa y de la escasa eficacia de las instituciones judiciales, los familiares de las víctimas se organizaron ideando nuevos métodos de presión⁷.

reorganizó al partido de la Revolución. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares apareció tres años después.

⁵ Olvera, "Cambios en los patrones...", p. 14.

⁶ Ello pudo deberse a las demandas específicas del movimiento (libertad de presos políticos, eliminación del delito de disolución social y disolución del cuerpo de granaderos, entre otros). También al hecho de que la cruda represión sufrida por los estudiantes el 2 de octubre se efectuó sin contemplaciones en el centro político y cultural del país.

⁷ Ello dio origen, en 1977, al Comité de Familiares de Presos, Exiliados y Desaparecidos por motivos políticos, fundado por Rosario Ibarra de Piedra y otras madres de víctimas, hoy Eureka.

Paralelamente se gestó y aprobó la reforma política que legalizaría a los partidos de izquierda y entronizaría en el país el estilo político partidario como forma privilegiada de hacer política e incidir en el ámbito público. Como ha mostrado Sergio Zermeño, ello originó una “fuga de la vanguardia a las alturas”, una creciente participación de los líderes de los diversos movimientos sociales independientes en estructuras partidarias, lo que a la larga derivó en el debilitamiento de las organizaciones de masas que habían logrado escapar al control corporativo del régimen⁸.

Diversos autores, entre los que destaca Rafael Reygadas⁹ han identificado la recuperación social del concepto de sociedad civil a principios de la década de los 80.

Diversos acontecimientos actuaron como catalizadores de este proceso y sentaron precedentes en cuanto al papel de la sociedad civil en el ámbito público; todos los autores coinciden en señalar el terremoto ocurrido en la Ciudad de México en septiembre de 1985 como uno de ellos. La percepción generalizada de la incapacidad de las agencias de gobierno para encarar el desastre y la espontánea organización de ciudadanos, en su mayoría jóvenes, para ayudar a las víctimas e iniciar la remoción de escombros contribuyó a construir un imaginario alternativo y netamente independiente de los diversos aparatos del gobierno.

Las elecciones de 1988, el levantamiento armado zapatista en 1994 y la creciente percepción ciudadana de la

⁸ Zermeño, Sergio, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo*, Siglo XXI editores, México, 1997.

⁹ En *Abriendo veredas*, ambicioso estudio sobre las iniciativas públicas de redes de organizaciones civiles en México, hace un cuidadoso relato sobre las diversas experiencias de la sociedad civil mexicana entre 1968 y 1996. El estudio refiere las transformaciones del imaginario social y los retos que mediante las redes de organizaciones civiles se han planteado al imaginario instituido en México. Cfr. Reygadas, Rafael, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.

descomposición del régimen actuaron también como catalizadores.

De manera paralela a la emergencia de una concepción de la democracia que privilegia lo procedimental, centrada en la competencia electoral y la equidad entre partidos -ya presente en la reforma de 1977-, diversas iniciativas sociales se articularon bajo el nombre de sociedad civil para llevar a debate aspectos “sustantivos” de la democracia: el Estado de derecho, los derechos humanos, la participación de las mayorías en la toma de decisiones, la transparencia y rendición de cuentas, la democracia económica, la necesidad de equidad en el intercambio económico global y la de construir alternativas incluyentes de globalización.

En el imaginario mexicano la transición a la democracia era vista como un campo de batalla en el que se enfrentaban proyectos políticos diversos y en el que la sociedad civil -que crecientemente ha sido identificada, como afirma Alberto Olvera, con las organizaciones no gubernamentales- jugó un papel privilegiado.

Como he mencionado, el 2 de julio del año 2000 se llevaron a cabo elecciones federales en México. Por primera vez en la historia del país se contaba con una institución electoral sólida y confiable que garantizaba la equidad entre partidos y el respeto al sufragio de los votantes. También por primera vez ganó la presidencia de la República el candidato de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI). El triunfo de Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional¹⁰ y hoy presidente de México, representó una transformación notable en la historia nacional que afectó de

¹⁰ El PAN, nacido en 1939, es catalogado como un partido conservador y vinculado a sectores de la Iglesia Católica y grupos empresariales. Se considera que ha proporcionado un fuerte apoyo al PRI para legitimar los procesos electorales en México. Cfr. Levy, Daniel y Székely, Gabriel, *Estabilidad y cambio, paradojas del sistema político mexicano*, El Colegio de México, México, 1988.

manera profunda tanto la correlación de fuerzas al interior del sistema político como el imaginario social y las propias relaciones entre sociedad civil y Estado.

La relación entre las organizaciones de la sociedad civil y las sucesivas administraciones del PRI ha sido caracterizada cuidadosamente por distintos autores. Se han analizado ya las diversas facetas de la participación y se han identificado sus puntos débiles y sus fortalezas. Sin embargo, la alternancia en el poder -que en el caso mexicano hace factible la construcción de un modelo de gobierno distinto, al menos en lo que hace a las posibilidades de participación de la sociedad civil- ha abierto un escenario novedoso para las organizaciones civiles. Esta situación ha llevado a un profundo cuestionamiento de los perfiles, las tácticas y estrategias y, en algunos casos, la pertinencia de la continuidad de las organizaciones.

2.1 Los diversos tipos de sociedad civil

No se sabe con precisión el número de organizaciones civiles que existen en México. El Centro Mexicano para la Filantropía ha realizado el censo más incluyente y completo: en 1995 se contabilizaron 5,764 organizaciones, de las cuales el 19% trabajaba en alguna labor de asistencia social, 16% en salud, 16% en medio ambiente, 13% en educación, 11% en desarrollo social, 9% en derechos humanos, 2% en ciencia y tecnología, 2% en desarrollo rural, 1% en promoción del empleo, 0.35% en religión y 1% en otros rubros¹¹.

Al analizar las tendencias que ha asumido la organización de la sociedad civil en los últimos años Olvera identifica dos

¹¹ I. Córdova "Necesario reglamentar la actividad de las ONGs" en *El Nacional*, 22 de julio de 1996. Citado en Méndez, José Luis, "Problemática de las organizaciones civiles en México y Agenda de Investigación" en *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*, Red Mexicana de Investigaciones sobre Organizaciones Civiles.

formas de desarrollo: aquella que se expresa como **movimiento** y la que lo hace como **institución**¹². En el país, los movimientos propios de la sociedad civil experimentaron un declive que puede explicarse por un trastocamiento en las identidades colectivas producto de las políticas de ajuste que se han aplicado durante los últimos veinte años. Los fundamentos económicos cambiaron abatiendo los movimientos campesinos independientes, el sindicalismo en general y el movimiento urbano popular¹³. A la par, nuevos mecanismos de negociación bilateral fueron acuñados para canalizar demandas específicas. Ello repercutió en una desmovilización de los movimientos y, en algunos casos, la disolución de actores colectivos. Durante la década de los 90 los movimientos sociales se han manifestado “...en su forma más normal y natural: como luchas ancladas en el territorio, de naturaleza sectorial o temática y sin pretensiones de generalización de derechos o de transformación política global”¹⁴.

Este proceso se ha verificado mientras aumentaba el número, la visibilidad y la capacidad de interlocución de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), que en algunos casos han optado por llamarse organizaciones civiles (OC).

Compuestas principalmente por personas de clase media urbana, en muchos casos vinculadas a grupos y movimientos originados en la Iglesia Católica¹⁵, las organizaciones civiles han centrado su participación en la reivindicación de valores

¹² Olvera, “Cambios en los patrones...”, p. 20.

¹³ *Ibidem*, p. 23 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵ Manuel Canto considera la cercanía que en el origen tuvieron la Iglesia Católica y estas organizaciones como uno de los factores que han hecho difícil su relación con el gobierno federal y con los gobiernos locales y, por tanto, la escasa participación en políticas públicas en la década de los 90. Cfr. “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas” en *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 86 y ss.

culturales distintos a los que caracterizaron a las anteriores expresiones sociales.

Las organizaciones ecologistas, feministas, de derechos humanos, de apoyo a la niñez o a los derechos de minorías sexuales y políticas, grupos de apoyo a discapacitados o a personas de la tercera edad proliferaron en México durante los últimos diez años del siglo. Olvera las caracteriza acertadamente como "...pequeños grupos relativamente cerrados que se han caracterizado por una administración personalizada y por la falta de pluralidad política a su interior, aunque como conjunto podría considerarse que abarcan o representan distintas orientaciones políticas"¹⁶. Se trata de grupos formalmente constituidos y que en su mayor parte han optado por la figura jurídica de asociación civil, a menudo profesionales y especializados y que han ejercido el derecho de asociarse con la finalidad de intervenir en la esfera pública desde un espacio distinto al de los partidos políticos.

Un tipo de distinto de organización ha sido la llamada Alianza Cívica, organismo de amplia base social que emergió como esfuerzo colectivo de varias organizaciones civiles y que consiguió aglutinar en la labor de observación electoral a un gran número de personas¹⁷, abriendo con ello las posibilidades de participación a la modalidad de observador electoral.

La mayor parte de los autores han orientado su análisis hacia este tipo de organizaciones civiles caracterizadas como **progresivas** o de promoción del desarrollo en cualquiera de

¹⁶ Olvera, "Cambios en los patrones...", p. 27.

¹⁷ Alianza Cívica fue creada en 1994 como fruto de la unión de esfuerzos de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Acuerdo Nacional para la Democracia, el Consejo para la Democracia, la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, la Fundación Arturo Rosenblueth, el Instituto Superior de Cultura Democrática y el Movimiento Ciudadano por la Democracia. Su objetivo entonces era participar en las elecciones federales de ese año para observar irregularidades y violaciones a los derechos políticos. La observación se realizó por parte de voluntarios que acudieron a la convocatoria de Alianza. A principios de agosto de ese año se habían inscrito 11,287 personas (las elecciones se realizaron el 21 de ese mes).

sus vertientes. Pero, como advierten Gabriela Pérez Yarahuán y David García Junco¹⁸, la formación de organizaciones no gubernamentales se manifiesta en dos corrientes. Además de la anterior, que rechaza el régimen autoritario y pugna por la consolidación y ampliación de derechos, se distingue un sector de la sociedad civil organizada que se inclina hacia prácticas sociales de asistencia, proveyendo de servicios a segmentos de la población y supliendo las funciones del Estado.

El arzobispo Norberto Rivera definió con precisión a este sector en 1996 al dirigirse a la Reunión de Patronos y Directivos de las Instituciones de Asistencia Privada: “Con el nombre específico de obras de asistencia social hacemos referencia de una manera inmediata y explícita a las instituciones que, por el imperativo urgente de la caridad responden a las necesidades apremiantes del prójimo que no puede autovalerse con el fin de suplirlo, por lo menos parcial y temporalmente...”¹⁹.

Las organizaciones de asistencia social han tenido un tipo distinto de relación con el Estado, conflictivo por cuanto la función social del sector privado fue difícilmente reconocida: contravenía la subsunción de economía y sociedad característica del partido de Estado.

Este reconocimiento se produjo en 1983, al modificarse el artículo 25 constitucional. La reforma, tanto como las distintas modificaciones a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y al Código Civil, permiten vislumbrar “...la rigidez y estrechez del marco normativo que regula las actividades de estas agrupaciones...”²⁰. Al reconocer la existencia de este

¹⁸ Pérez Yarahuán, Gabriela y David García Junco, “¿Una ley para las Organizaciones No Gubernamentales en México?”, en José Luis Méndez (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 1998, p. 461.

¹⁹ Citado por Reygadas, *Abriendo veredas...*, p. 187.

²⁰ Gordon, Sara, “Reflexiones en torno a la relación Estado-organizaciones civiles”. En *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*. México, 2000.

sector, se tuvo buen cuidado de mantenerlo dentro de los límites de la asistencia, lo que elimina toda posibilidad de participación política en el sentido de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Tan solo permanece la gestión de políticas que se desarrolla en suplencia del Estado.

El desmantelamiento del aparato estatal y la aplicación de políticas contractivas -iniciadas también en 1983- implicó el fortalecimiento de este sector que, aunque estrechamente vigilado y con escaso margen de acción, ha tendido a aumentar sus espacios de influencia y con ello a proponer un modelo de política social que contrasta con el de las organizaciones progresivas, que fincan su labor en la exigibilidad y la ampliación de derechos antes que en la asistencia a sectores vulnerables.

Tras las elecciones del 2000, se visibiliza y hace patente una pugna por la lógica que prevalecerá en la concepción de la política social y, con ello, de la sociedad civil. Organismos como Vertebra, el Club Rotario o México Unido contra la Delincuencia han mantenido presencia y participado en diversas iniciativas de orden público.

3. La participación de las organizaciones civiles en políticas públicas

Las experiencias de participación de las organizaciones civiles en políticas públicas habían sido escasas durante las sucesivas administraciones del PRI y, como afirma Manuel Canto, es preferible referirse a decisiones de orden público, en virtud de las limitaciones de su participación²¹. En general ésta se restringía a:

²¹ Canto, Manuel, *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*. Red Mexicana de Investigaciones sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C., Manuel Canto (Coord.), México, p. 87.

1. Actuar como licitadoras de convocatorias hechas por agencias de gobierno y, dentro de este rubro, como miembros de los comités que decidían sobre la asignación de recursos. Esta participación se dio primordialmente dentro de programas de la Secretaría de Desarrollo Social o el Instituto Nacional Indigenista.
2. Participar en organismos públicos que tenían alguna intervención sobre políticas y,
3. Actuar como instancias que proponían políticas alternativas²².

Pero en el imaginario ciudadano la participación en asuntos públicos y la politicidad del actuar de las organizaciones era ya un derecho: en agosto de 1999 se realizó el primer Encuentro de *Poder Ciudadano. Acción Ciudadana por la democracia y por la vida*. Tras realizar varios encuentros regionales en todo el país, en octubre de ese mismo año se realizó un Encuentro Nacional en el que participaron 256 organizaciones civiles de 23 Estados. Este proceso aspiraba a contribuir a “la constitución de ciudadanía con derecho y responsabilidad en las decisiones de la vida pública en México”²³ y en la Convocatoria al Encuentro Nacional señalaba expresamente “...porque no estamos dispuestos a que se considere a las ciudadanas y los ciudadanos solo como votantes”²⁴, es decir, se impugnaba la estrechez del modelo electoral-parlamentario de concebir lo político.

La Agenda de Poder Ciudadano se constituyó como una iniciativa nacional, un esfuerzo de articulación de las diversas

²² *Ibid.*, p. 88 y ss. Tales conclusiones se basan en entrevistas realizadas por el autor a organizaciones civiles: Grupo de Educación con Mujeres (GEM), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo, Servicios de Educación y Paz y Foro de Organizaciones Civiles en Jalisco.

²³ Poder Ciudadano. *Acción Ciudadana por la Democracia y por la Vida. Agenda Nacional de la Sociedad Civil*.

²⁴ Poder Ciudadano. “El poder es la gente”. Desplegado. *La Jornada*, 7 de octubre de 1999, p. 7.

preocupaciones de las organizaciones civiles con miras a las elecciones del año 2000 y, sobre todo, al cambio en el poder ejecutivo federal. La Agenda fue presentada a los entonces candidatos a la Presidencia como un intento de incidir en la cosa pública. Poder Ciudadano ha sido una iniciativa coordinada por Alianza Cívica, Causa Ciudadana, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Fundación Arturo Rosenblueth, el Movimiento Ciudadano por la Democracia y la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

3.1 Los derechos políticos. La experiencia de Alianza Cívica

Ya hemos explicado las peculiares características de Alianza Cívica. Hay que decir también que constituye la más exitosa de las experiencias de incidencia de la sociedad civil organizada en el ámbito público. Si bien la aportación de este esfuerzo organizativo en la transformación del Instituto Federal Electoral y en la reforma electoral de 1996 nunca ha sido explícitamente reconocida, diversas recomendaciones que Alianza formuló tras la experiencia de observación electoral de 1994 fueron recuperadas e hicieron posible la creación de autoridades electorales cuya legitimidad rebasa con mucho a las del pasado, capaces de llevar a cabo su cometido con eficacia e imparcialidad y de garantizar que el derecho al voto sea respetado.

Las recomendaciones de Alianza Cívica y la campaña de presión que se realizó a partir de ellas repercutieron en la autonomización de la autoridad electoral (IFE e institutos electorales de los estados); la depuración del padrón electoral, el monitoreo para garantizar la equidad de los partidos en los

medios masivos de información; los topes en los gastos de campaña y la prohibición del uso de recursos públicos²⁵. Además se logró la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la instauración y el perfil de los consejeros ciudadanos. El éxito de la experiencia fue determinado, en palabras de quien era coordinador nacional de Alianza, Rogelio Gómez Hermosillo, por la amplitud y pluralidad de la convocatoria, por la existencia de una causa que claramente contaba con un consenso social, la existencia de metodologías e instrumentos apropiados, de recursos suficientes y una organización adecuada²⁶. Pero la garantía del respeto al derecho al voto fue obtenida también a partir de la convergencia de partidos políticos de oposición, un sector importante del empresariado y una decidida presión internacional por parte de los mayores socios comerciales del país (tanto los Estados Unidos y Canadá los representados en la Unión Europea). El impulso de la sociedad civil organizada coincidió con los profundos cambios económicos y políticos que se derivaron por un lado del agotamiento del modelo bienestarista y por otro del fin del socialismo real y de la Guerra Fría.

Los factores mencionados proporcionaron una mayor legitimidad al trabajo de Alianza y de otras organizaciones y esfuerzos. Sin embargo, el tratamiento dado a las organizaciones las diversas agencias de gobierno ha sido ambiguo. Como afirma Silvia Alonso, el reconocimiento expreso de la participación de los esfuerzos ciudadanos en la mejoría de las instituciones electorales aún no se produce²⁷.

²⁵ Cfr. Gómez Hermosillo, Rogelio, "La observación electoral desde la sociedad civil: la experiencia de Alianza Cívica en México". En *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil. Definición de políticas públicas y agenda democrática en México y Centroamérica*. ALFORJA/ITESO, México 2000.

²⁶ Cfr. Gómez Hermosillo, Rogelio, "Construyendo ciudadanías: campañas de movilización ciudadana por la incidencia política". En *Foros de Participación Política de la Sociedad Civil*. Sonora. Tabasco. Nacional. Alianza Cívica/Convergencia/CEAAL y CENCOS. México, 2000. pp. 69 y 70.

²⁷ Cfr. Silvia Alonso, Entrevista, 12/06/01.

Prevalece en las instituciones de gobierno y en los partidos políticos una lógica excluyente que acota la ciudadanía a la participación electoral y que difícilmente reconoce que los esfuerzos organizados puedan dar lugar a espacios institucionales de intercambio, deliberación y participación. El movimiento ciudadano ha logrado mantener un nivel aceptable de interlocución con operadores de gobierno y funcionarios públicos, pero éste ha sido posible en virtud de relaciones personales antes que de convocatorias institucionales.

Como en todos los otros aspectos, los resultados de las elecciones del 2 de julio del año 2000 han traído cambios: la nueva Coordinación presidencial para la Alianza Ciudadana tiene la encomienda de constituir espacios de interlocución con la sociedad civil. Ello implica el reconocimiento político de la misma y, tal vez, el inicio de un nuevo tipo de relación entre ésta y el Estado que garantice su autonomía. Sobre estas posibilidades se discutirá en el último apartado del trabajo.

3.2 Los derechos de participación. La lucha por el reconocimiento jurídico

En 1989 fue aprobada una reforma fiscal de orden federal que establecía el 2% de activos sobre las empresas, eliminaba exenciones de impuestos para causantes menores y aumentaba las penas para evasores. Incluso las asociaciones civiles fueron sujetos de impuesto, sin contar con la facilidad de obtener recibos que permitieran la deducibilidad para posibles donantes, con que sí contaban las instituciones de asistencia privada (IAP)²⁸. Ello dio origen a un proceso de organización

²⁸ La inmensa mayoría de las organizaciones “progresivas”, aquellas que se ocupan en la consolidación y ampliación de derechos, se encuentran registradas bajo la figura jurídica de asociación civil (AC). Esta figura deriva del derecho de asociación (art. 9 de la Constitución) La reforma de 1989 resultó profundamente lesiva por cuanto debían pagar impuestos sobre una riqueza que no generaban.

entre organizaciones de muchos signos para proponer cambios a lo que percibían como una nociva política fiscal y que concluyó identificando la importancia de que las organizaciones civiles fueran reconocidas en su especificidad, como organizaciones de interés público.

Como resultado de ello, en 1995 el Centro Mexicano para la Filantropía, la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán y en la primera etapa también la Universidad Iberoamericana como apoyo académico, iniciaron trabajos para formular un marco jurídico que fomentara las actividades de las organizaciones civiles no lucrativas en el campo del desarrollo social integral. Esto originó una *Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles* que fue consensada con más de tres mil organizaciones civiles no lucrativas de todo el país²⁹, mediante consultas realizadas durante 1996 y 1997.

La Propuesta de Ley, además de contemplar cambios en el régimen impositivo y de contemplar el acceso a recursos públicos como incentivo al trabajo de las organizaciones es, como han señalado sus promotores, una batalla por la identidad de las organizaciones y por el reconocimiento estatal de que incluso las actividades centradas en la crítica, la denuncia y la pugna por la rendición de cuentas públicas y la transparencia son de interés público y deben ser fomentadas. Ello implicaba un desplazamiento de sentido donde lo **público** ya no era exclusivamente lo relativo al gobierno y donde existía una política ciudadana que pugnaba por ampliar la estrecha concepción de la democracia electoral.

²⁹ Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.

Esto tenía implicaciones también en la relación entre organizaciones civiles, Estado y gobierno³⁰. La Propuesta afirmaba de manera especial el derecho a la participación de las organizaciones civiles en “...el diseño, operación, evaluación y seguimiento de políticas sociales, como una forma propositiva privilegiada, para dar contenido a las relaciones entre organizaciones y gobierno, y como una expresión del peso específico de esta parte de la sociedad civil, en torno a la responsabilidad de contribuir a formas democráticas de gobernabilidad”³¹.

La Propuesta encontró serias resistencias en la Presidencia de la República, en algunos representantes del Legislativo (especialmente en el Senado, según informan sus promotores) y sobre todo en la Secretaría de Hacienda, que se negaba a perder contribuciones y otorgar exenciones de impuestos para las organizaciones. En realidad, afirma Rafael Reygadas, lo fiscal era el último reducto de lo político³².

La Propuesta de Ley ha sido reconocida por distintos espacios de concertación de la sociedad civil **progresiva**. Poder Ciudadano –de quien ya se ha hablado– consideró su ampliación una de sus prioridades en la Agenda Ciudadana que fue presentada a los candidatos a la Presidencia en el año 2000. El Presidente Vicente Fox ha manifestado su acuerdo con ella y ha sido también discutida con la Coordinación de la Presidencia para la Alianza Ciudadana y con otras dependencias del Ejecutivo Federal. Ha sido también recogida como primera acción del Consejo de la Sociedad Civil (ver *infra*) y se espera su aprobación. Ello significaría el

³⁰ Para una discusión al respecto véase Ernestina Godoy y Rafael Reygadas “Reforma del Estado y organizaciones civiles” en *Alegatos* No. 49, mayo-agosto 1999, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Departamento de Derecho, México.

³¹ *Ibid.*, p. 262.

³² Cfr. Rafael Reygadas, Entrevista, 07/06/01.

reconocimiento de la participación de las organizaciones en políticas públicas y, con ello, una ampliación fundamental en las posibilidades participación política de la sociedad civil. Sin embargo, como advierte Rafael Reygadas³³, la aprobación de la propuesta de Ley elaborada por las organizaciones solo significará el comienzo, ya que deberá prestarse especial atención a la reglamentación de la misma para evitar retrocesos.

3.3 Los grupos de derechos humanos³⁴

El 16 de octubre de 1997 fue creada la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Era el modo en que el presidente Ernesto Zedillo respondía a las peticiones de información sobre derechos humanos y a la creciente presión internacional -no en balde era presidida por el representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores-³⁵. A principios de noviembre de 1999 diversas organizaciones civiles de promoción y defensa de los derechos humanos fueron convocadas a una reunión en esta Secretaría. La Cancillería planteó entonces la pertinencia de integrar un grupo de trabajo entre las organizaciones y representantes de la Comisión Intersecretarial para identificar puntos en una agenda de cooperación que incluyera la participación de las

³³ *Ibidem.*

³⁴ Por grupos de derechos humanos entendemos aquellos que se dedican explícitamente a la defensa y promoción de éstos. En términos generales, su práctica se orienta hacia la defensa de derechos civiles, mientras que otras organizaciones de la sociedad civil se dedican a la consolidación de derechos en un abanico más amplio.

³⁵ Poder Ejecutivo. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, viernes 17 de noviembre de 1997.

organizaciones en el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Esta invitación formaba parte de un cambio en la estrategia política de la Cancillería. En agosto de 1998 había sufrido un revés al emitir la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU una resolución sobre México. En 1999 el Presidente de la Subcomisión hizo una declaración a propósito de la situación del país. A ello había que añadir las recomendaciones de Nigel Rodley, Relator Especial contra la Tortura, las de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 1998 y los de otros varios mecanismos de Naciones Unidas y organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas y *Human Rights Watch*. Tales instancias y organizaciones eran alimentadas con información que provenía en la mayoría de los casos de organizaciones civiles mexicanas. La Cancillería -y después otras varias dependencias del Ejecutivo federal- optaron por no continuar ignorando su existencia. Así, lo que era una maniobra política confirió a las organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos un status de interlocución que otras organizaciones no habían logrado. Las organizaciones de esta índole fueron reconocidas por la vía de los hechos, aunque únicamente a partir de su presencia en la arena internacional.

Hasta entonces, la única interlocución frecuente que reconocía a las organizaciones de derechos humanos y su trabajo era la que se daba con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones públicas de algunos estados. Esta Comisión, creada en 1990, respondía parcialmente a los señalamientos de organizaciones civiles, que hacían patente la crítica situación de los derechos humanos en el país; también lo hacía a las críticas recibidas por el gobierno federal de organizaciones estadounidenses, que

empañaban la imagen gubernamental durante las negociaciones para establecer el Acuerdo de Libre Comercio con América del Norte.

En diciembre de 1998 la Secretaría de Relaciones Exteriores dio a conocer un Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos. Este Programa, constituido por diversas dependencias del ejecutivo federal, fue elaborado por las secretarías de Estado que integraban la Intersecretaral. Cabe decir que no hubo consulta a las organizaciones civiles ni a las comisiones públicas de protección a derechos humanos al diseñarlo; el Programa fue enviado a distintas organizaciones internacionales³⁶, aunque no se hizo del conocimiento de las organizaciones domésticas sino hasta mediados del año siguiente. Sin embargo, uno de los objetivos del Programa es "...promover la colaboración entre el sector público y la sociedad civil, a través de los mecanismos institucionales y legales existentes para fortalecer la protección de los derechos humanos"³⁷.

Este objetivo se tradujo en algunas reuniones entre representantes de la Intersecretaral y de unas cuantas organizaciones que, desde el punto de vista de éstas, tuvieron la ventaja de generar un mecanismo de intercambio de opiniones que no tuvo, sin embargo, repercusiones favorables ni favoreció la consolidación de espacios de participación de las organizaciones en el diseño de la agenda nacional³⁸. Pero esa no fue la percepción gubernamental. La SRE emitió una versión 2000 del Programa donde afirma que

En seguimiento a lo establecido en el Programa Nacional, se realizó una serie de encuentros con Organizaciones No

³⁶ Cfr. *Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México*, Human Rights Watch, Washington, 1999, p. 34 y ss.

³⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos*, SRE y SG, México 1998, p. 5.

³⁸ Cfr. Oscar González, Presidente de la AMDH, Entrevista, Junio de 2001.

Gubernamentales (ONG), en el marco de la Comisión Intersecretarial para el Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Como resultado de estas reuniones, fueron presentadas propuestas consensadas enfocadas al respeto, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos. En cumplimiento al mandato emanado de la VI Reunión de Titulares de la Comisión Intersecretarial, se presenta la edición 2000 del Programa Nacional, *enriquecido con el trabajo conjunto del Gobierno de México y la sociedad civil organizada*³⁹. (Cursivas de la autora.)

Los cambios efectuados al Programa son escasos. Sobresale el retiro de la mayor parte de los compromisos que se habían adjudicado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁴⁰ y algunas alusiones al trabajo conjunto entre el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil organizada, especialmente en lo concerniente a campañas de difusión, reuniones periódicas de intercambio de información. Se agregó también la necesidad de establecer mecanismos de protección a defensores civiles de derechos humanos -a estructurarse entre las autoridades federales y la CNDH únicamente- y diversas alusiones a los compromisos internacionales adquiridos por México y su cumplimiento. Sin embargo, las organizaciones

³⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos 2000*, versión electrónica. <http://sre.gob.mx/>.

⁴⁰ Ello se explica tras la reforma al artículo 102 B constitucional efectuada a fines de 1999 donde, entre otros cambios, se retiró al ejecutivo la facultad de nombrar al presidente y los consejeros de la CNDH para dársela al legislativo. Esta reforma fue considerada una importante ampliación de la autonomía del Ombudsman nacional, que en términos generales fue suscrita por las organizaciones civiles. Sin embargo, el intento de éstas por participar de manera activa en la designación del nuevo titular de la dependencia fracasó: la escasa interlocución con miembros del legislativo federal y la poca capacidad de generar consensos entre las propias organizaciones fueron algunos de los factores. Además, la elección del nuevo Ombudsman entró en un “paquete” de modificaciones que fueron negociadas entre los partidos con mayoría en las cámaras.

civiles entrevistadas manifestaron con claridad no sentir que sus recomendaciones habían sido recuperadas en el Programa⁴¹.

Estos cambios no tuvieron relación con los planteamientos hechos por las organizaciones en las reuniones a que se hace referencia⁴²; éstas insistían en la necesidad de establecer una agenda de discusión que contemplara casos concretos para ejemplificar el modo en que los compromisos internacionales se llevaban a la práctica. También en que el Programa tomara como base el diagnóstico que podía extraerse de los muchos informes elaborados por mecanismos intergubernamentales⁴³.

La alternancia de partido en el gobierno federal no parece haber favorecido la interlocución entre éste y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas específicamente a la defensa y promoción de los derechos humanos. Aunque Mariclaire Acosta, hoy ex presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y una de las más destacadas personalidades de las organizaciones de la sociedad civil, fue nombrada Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia⁴⁴, no existen indicios de que la interlocución haya logrado alguna institucionalidad.

⁴¹ En ello coincidieron Michael Chamberlin, Secretario Técnico de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”, Oscar González, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Fabienne Venet, Directora de Sin Fronteras y Sylvia Aguilera, Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

⁴² Llama la atención el hecho de que se retiró del apartado titulado *Protección*, subíndice 5 (*Reforzar los mecanismos de procuración de justicia para casos de violaciones a derechos humanos*), el párrafo que aludía a realizar estudios detallados de las principales demandas de las ONG para atenderlas y darles cauce para su solución.

⁴³ Cfr. *Agenda entre ONG y el Grupo Técnico de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos. Propuesta de la AMDH*. Academia Mexicana de Derechos Humanos, noviembre 1999.

⁴⁴ En el momento en que se escriben estas líneas la Cancillería ha anunciado que la Embajadora dejará de serlo para convertirse en subsecretaria. Ello porque el Senado de la República debe ratificar en el cargo a todo representante diplomático y no ha hecho lo propio en este caso.

Menos aún que se hayan gestado posibilidades de una participación efectiva en el diseño de políticas en materia de derechos humanos.

En concordancia con el status adquirido por la vía internacional, algunas organizaciones de protección a los derechos humanos han continuado su interlocución con el gobierno federal mediante el Acuerdo de Cooperación Técnica que el gobierno de México suscribió con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Esta interlocución se produjo gracias a la convocatoria hecha por Mary Robinson, Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, quien decidió la formación de un comité de enlace con la oficina del Alto Comisionado en el marco del Acuerdo⁴⁵.

Las organizaciones de derechos han experimentado también una crisis de identidad⁴⁶: con mayor énfasis que las organizaciones de otra índole, habían centrado su actuar en la denuncia y la confrontación con el Estado. Aunque el tránsito hacia una mayor participación en la definición de políticas se había iniciado con algunas sugerencias de orden administrativo (especialmente en asuntos relacionados con la procuración y administración de justicia) y con la reivindicación de las recomendaciones hechas por organismos intergubernamentales a México, su identidad se definía por el carácter de instancias críticas, especializadas en el monitoreo del actuar gubernamental.

⁴⁵ El Comité de enlace está formado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria OP", la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Franciscans International México, el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro", Centro Fronterizo de Promoción de los Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", la Acción de los Cristianos por la Abolición de la Tortura, Amnistía Internacional Sección Mexicana y la Secretaría técnica de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos".

⁴⁶ La expresión fue utilizada por todos los entrevistados para referirse a la necesidad de redefinir sus formas de participación y acción en el contexto de alternancia de partido y construcción de la llamada transición democrática.

4. La crisis de la sociedad civil

Como se ha visto, la historia y la identidad de las organizaciones civiles se ha desarrollado en pugna constante con el gobierno y se ha definido a través de intentos de diversa índole de modificar al Estado. Las organizaciones se situaban como agentes opositores al partido de Estado, al corporativismo oficial, al presidencialismo.

La derrota electoral del PRI en julio del 2000 ha implicado una transformación dramática en las relaciones políticas y los imaginarios sociales. Ello ha sido un factor de crisis en las organizaciones, que en mayor o menor medida consideran necesario transformar sus programas, mecanismos de presión y formas de incidencia. Al respecto, las opiniones son variadísimas: algunas organizaciones -especialmente las de derechos humanos- afirman que los cambios son esencialmente cosméticos. Otros plantean que la apertura de espacios puede ser favorable para la realización de algunos de los proyectos de la sociedad civil, y que la alternancia de partido ha generado condiciones que eventualmente harán posible la solución de algunos conflictos, especialmente en áreas como la política social o el desarrollo sustentable.

Las diversas perspectivas, sin embargo, coinciden en que la derrota electoral del PRI no representa por sí misma una transición a la democracia, sino tan solo uno de los requisitos para que ésta se produzca. La verdadera transición, insisten, se encuentra en la apertura de espacios y en la consolidación de un régimen de participación ciudadana que incluya la transparencia, la rendición de cuentas y la aceptación y uso de formas directas de democracia -como el referéndum y el plebiscito- y de revocación de mandato.

En todo caso, las organizaciones progresivas se ven en la necesidad de redefinir su postura ante el régimen y, en algunos casos, sus estrategias y alianzas. Algunas -como la Con-

vergencia de Organismos Civiles- plantean una estrategia diferenciada “que responda a los diferentes actores sociales y políticos” y se definen como “un actor social que debe... buscar el establecimiento de relaciones con diversos sujetos, desde gobiernos municipales, estatales y federal; así como instancias legislativas locales y nacional. Todo ello desde nuestra identidad y especificidad de organizaciones civiles”⁴⁷.

Muchas organizaciones temen que el participar en iniciativas, programas o mesas de negociación con agencias de gobierno redunde en una legitimación del mismo sin beneficiar a la población y que el aval a políticas “pseudoparticipativas” sea contraproducente para la legitimidad de las propias organizaciones⁴⁸. Del mismo modo se considera el aceptar recursos públicos⁴⁹. Sin embargo, como también aceptan las organizaciones, un creciente número de agencias internacionales de cooperación ha retirado de México sus financiamientos o los ha destinado a apoyar programas de gobierno. Por otro lado, la opinión internacional sobre México ha mejorado de modo que un cambio en la relación entre las organizaciones civiles y el gobierno es esperado también.

Esta crisis de identidad, donde se enfrentan los imaginarios de oposición al régimen y de alternativas políticas heredados por las organizaciones con la necesidad de cooperar con las políticas de gobierno y dar un voto de confianza a las autoridades democráticamente electas, se añade otro factor. Como hemos mencionado, las organizaciones de la sociedad civil en México se han caracterizado por una administración

⁴⁷ Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. *Síntesis de las reflexiones y resoluciones del XI Encuentro Nacional Ordinario*, México 2000. Versión electrónica <http://www.laneta.apc.org/convergencia/>.

⁴⁸ Cfr. López-Casillas, Cuauhtémoc, *Relación Ocs / Gobierno*, México 2001.

⁴⁹ De acuerdo con Michael Chamberlin, al discutir en la Asamblea Ordinaria de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos” efectuada en mayo pasado, hubo consenso en cuanto a la inconveniencia de aceptar recursos del Instituto de Desarrollo Social, a pesar de que en éste trabajan ahora antiguos miembros de la propia Red.

personalizada, cerrada, que da cuenta de un bajo índice de institucionalidad por cuanto los liderazgos unipersonales predominan sobre las estructuras organizacionales. Como parte de los cambios que produjo el arribo del PAN a la presidencia y, en fin, el nuevo panorama político, muchos de los cuadros dirigentes de la sociedad civil han pasado a formar parte de los agentes gubernamentales. Ello ha ocurrido tanto en el gobierno federal, como en los de la Ciudad de México y Chiapas, donde candidatos del Partido de la Revolución Democrática y de una alianza PRD-PAN obtuvieron el triunfo.

Aunque esta situación se había presentado también en la Ciudad de México en 1997, el número y el tipo de cuadros que fueron **perdidos** por las organizaciones tras las elecciones del 2000 ha generado la impresión de un cisma. En palabras de Cuauhtémoc López-Casillas

... con el reciente cambio político a nivel del poder ejecutivo federal, el tema (de la relación con el gobierno y la transferencia de cuadros) cobra una mayor intensidad debido a lo inédito del hecho y al alcance que éste tiene en un país altamente centralizado... ahora la necesidad de reflexionar los pros y los contras de una u otra actitud política se vuelve urgente; la identidad y el quehacer estratégico de los organismos civiles debe ser repensado en la construcción de este nuevo escenario político. Cuanto más si constatamos una nueva y amplia *sangría* (las cursivas son de la autora) de cuadros de organismos civiles hacia instancias de gobierno municipales, estatales y federales. En un **censo** muy incompleto en una cena informal, se pudo hacer la enumeración de unos 40 ex miembros de organizaciones civiles ubicados ahora en posiciones de poder dentro de estructuras gubernamentales: desde la oficina de Rodolfo Elizondo en Los Pinos, pasando por la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), el Gobierno del DF, subsecretarías

estatales, diputaciones estatales y federales, delegaciones políticas o municipios... signo de los tiempos⁵⁰.

Esta **sangría** representa una dificultad adicional a la recomposición de las relaciones entre organizaciones civiles y gobierno, por cuanto los lazos de amistad dificultarán -previsiblemente al menos- el establecimiento de relaciones y de espacios institucionales de colaboración.

5. Las iniciativas de institucionalización de la interlocución entre sociedad civil y gobierno: el Consejo de la Sociedad Civil

El reacomodo de fuerzas y la realidad política posterior al 2 de julio han sido analizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Como respuesta a los cambios, muchas de las organizaciones han intensificado políticas de alianzas con sectores anteriormente ajenos a los procesos en que se encontraban involucradas las organizaciones **progresivas**⁵¹. Existen opiniones divergentes a propósito de las oportunidades y riesgos de la nueva situación política y social, aunque -como se vio arriba- el hecho de que muchos de los antiguos miembros de organizaciones civiles se encuentren en puestos públicos en los gobiernos federal, de la Ciudad de México y de Chiapas parece sostener la expectativa de que sea posible redefinir el espacio público e institucionalizar la sociedad civil. El ejemplo más claro de ello es la creación del Consejo de la Sociedad Civil⁵². Esta instancia nació a fines de noviembre de

⁵⁰ López-Casillas, *Relación Oc...*, s/p.

⁵¹ Cfr. Silvia Alonso Félix, Secretaria Ejecutiva de Alianza Cívica. Entrevista. Junio de 2001.

⁵² En su inicio el Consejo fue creado por representantes de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, el Centro Mexicano para la Filantropía, el Club Rotario, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Coordinación de ONG por un Milenio Feminista, Diálogo México, la Federación Nacional de Colegios de Licenciados en Administración, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, Pro Democracia y Vertebra.

2000, con el objeto de “ser un espacio de encuentro, deliberación y generación de consensos en la interlocución entre los diferentes poderes y ámbitos del gobierno y la sociedad civil acerca de los grandes temas nacionales, con el fin de fomentar una cultura de participación ciudadana a favor de la democracia, la equidad y la vigencia del Estado de Derechos con pleno respeto por los derechos humanos”⁵³.

El Consejo, tal y como fue planteado en su presentación pública, resulta novedoso porque por primera vez se hace presente un esfuerzo por consolidar un espacio plural, donde coexistan tendencias distintas e incluso antagónicas⁵⁴. El signo de los tiempos ha orillado a las organizaciones civiles a acercarse a sectores anteriormente catalogados dentro del sector asistencial y, por tanto, ajenos a la vocación de construcción de sujetos sociales autónomos que, desde la perspectiva de sus miembros, distingue a las organizaciones civiles de promoción del desarrollo.

Los promotores del Consejo sostienen que éste no tiene la finalidad de **representar** a la sociedad civil. La constitución del Consejo, sin embargo, hace evidente una de las debilidades institucionales de la sociedad civil mexicana: está formado por “...personas representativas propuestas por las redes civiles con trayectoria, presencia nacional y reconocimiento público”⁵⁵. Ello con el propósito de “salvaguardar la autonomía de las

⁵³ Gómez Hermosillo, Rogelio y Pedro Pinsón, *Hacia un Consejo de la Sociedad Civil*. Documento de trabajo. Alianza Cívica, p. 3.

⁵⁴ Aún sorprendidos por la novedad del hecho, muchos de los entrevistados manifestaron con claridad que la formación de alianzas tácticas con grupos como Vertebrada, Pro Democracia y otros que se encuentran en el Consejo hubiera sido simplemente impensable hace poco tiempo. Sin embargo, hay que hacer notar que esta tendencia hacia acercamientos tácticos había comenzado a producirse ya desde que se iniciaron los trabajos para elaborar la Ley de Fomento de las Actividades de Organizaciones Civiles, donde convergieron organizaciones que tradicionalmente se habían mantenido aparte. En este sentido, el proceso de elaboración y consulta de la Ley representa un intento por consolidar la pluralidad como característica básica de la sociedad civil.

⁵⁵ Gómez Hermosillo, *Hacia un Consejo...*, p. 3.

organizaciones y evitar cualquier tendencia a su corporativización”. A primera vista tal precaución puede ser entendida como parte de un dispositivo que impida la reproducción de mecanismos de control propios del régimen hegemónico por el PRI del que las organizaciones quieren alejarse. Sin embargo, recordemos que la administración personalizada ha sido una de las características de las organizaciones civiles en México, por lo que la asunción de la fórmula de **personas representativas** equivale a ratificar el modelo centralista y cerrado. Por otra parte, el tipo de trabajo a que el Consejo se ha avocado⁵⁶ requiere de la infraestructura de las organizaciones participantes y de la colaboración de sus miembros –especialmente por lo que se refiere a la realización de foros– con lo que se corre el riesgo de que los miembros del Consejo, líderes natos de las organizaciones, tomen en la práctica decisiones y asuman compromisos que involucrarán a las organizaciones cuya autonomía se pretende proteger.

6. Hacia la construcción de indicadores de progreso en derechos humanos en México

En el caso mexicano, cualquier progreso en materia de participación política de la sociedad civil deberá pasar por el reconocimiento jurídico y político de las organizaciones. Esos dos aspectos parecen ser fundamentales en cualquier medición de progreso en la hasta ahora difícil y ambigua relación entre gobierno y sociedad civil.

Por otro lado, la validez de su interlocución con instancias de gobierno y la eficacia de la misma parecen ser dos factores

⁵⁶ Rafael Reygadas y Silvia Alonso, dos miembros del Consejo y activos promotores de éste, refirieron que las actividades que hasta ahora se han acordado son el impulso de un marco jurídico para las organizaciones la LFADSOC a que ya nos hemos referido- y la realización de foros regionales y uno nacional para identificar y evaluar los mecanismos de interlocución que ha utilizado la sociedad civil organizada en su relación con el gobierno Cfr. Silvia Alonso, entrevista, México DF, 12/06/01.

básicos en todos los ámbitos analizados. Aunque en algunos de ellos se percibe que el cambio de partido en el gobierno ha sido favorable para el reconocimiento político, éste no se ha acompañado por el reconocimiento jurídico y, más aún, por el otorgamiento de facilidades para la realización del trabajo propio de las organizaciones.

A continuación se plantean algunos de los factores que las organizaciones de los tres tipos analizados mencionan como indicadores de una mejoría en las posibilidades de participación política de las mismas y en los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

6.1 Los derechos políticos

- a. Reconocimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil.
- b. Establecimiento de espacios institucionales de intercambio, deliberación y participación con las autoridades electorales que garanticen a la ciudadanía posibilidades reales de intervención en el diseño y la evaluación de las políticas propias de los órganos electorales.

6.2 Los derechos de participación

- a. Reconocimiento legal de las organizaciones de la sociedad civil como organismos de interés público. Ello debe darse en el marco de la aprobación de la iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles presentada por las propias organizaciones y que ha sido aceptada como propuesta por el ejecutivo federal, auspiciada por Poder Ciudadano y avalada por el Consejo de la Sociedad Civil.

- b. Otorgamiento de prerrogativas fiscales y de acceso de recursos públicos a las organizaciones en su calidad de organismos de interés público.
- c. Reconocimiento y garantía de la independencia formal y real de las organizaciones con respecto a las diversas agencias de gobierno.
- d. Establecimiento de una reglamentación coherente con el espíritu de la Ley de Fomento. La reglamentación deberá ser diseñada en colaboración con las organizaciones.

6.3 Los derechos humanos

- a. Cumplimiento de recomendaciones generales de organismos intergubernamentales de protección, especialmente en los ámbitos de procuración y administración de justicia, sin menoscabo de otras recomendaciones (en los casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los relatores temáticos y los comités de Naciones Unidas).
- b. Cumplimiento de recomendaciones en casos específicos (especialmente los casos conocidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los que existe informe o que se encuentran en proceso de solución amistosa).
- c. Establecimiento de espacios institucionales de interlocución directa entre organismos de la sociedad civil y agencias de gobierno.
- d. Revisión y activación del Plan Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos con la participación activa de actores de la sociedad civil.

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
SITUACIONES ESPECIALES Y
GRUPOS MARGINADOS**

RESTRICCIONES A LA DEMOCRACIA LOCAL EN MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE GRUPOS ALZADOS EN ARMAS EN COLOMBIA

*Fredy Preciado**

Introducción

La construcción de una verdadera democracia en Colombia, viene resultando demasiado costosa para los movimientos, partidos o iniciativas políticas, tendientes a encontrar o construir una nueva democracia. Enfrentan la acción de fuerzas pequeñas pero poderosas, empeñadas en una acción desestabilizadora. Sus métodos de crimen y terrorismo indiscriminado contra la población indefensa hablan muy bien de su naturaleza totalitaria. Extremismos de esta naturaleza deben ser subordinados y vencidos por todas las fuerzas de la democracia, para construir la patria en la que podamos discutir y construir de manera civilizada y concertada el presente y futuro de los colombianos.

El objetivo de conquistar la institucionalidad política democrática radica en la convicción de que para lograr nortes y propósitos de desarrollo nacional, de bienestar y de superación de las desigualdades sociales existentes, así como para la eliminación de la violencia, debería conquistarse precisamente un Estado democrático que tenga como base del

* Abogado. Coordinador y responsable en la formulación y desarrollo de programas y proyectos de las municipalidades de Yopal y Aguazul, Departamento de Casanare. Participante del XIX Curso Interdisciplinario del IIDH.

poder la soberanía de sus ciudadanos, la transparencia, la amplia información a sus asociados, el combate al enriquecimiento ilícito y a la defraudación de los recursos públicos así como al respeto por las decisiones de la mayoría y la garantía de la existencia de las minorías. Todo ello fundado en respeto por los derechos humanos y por las libertades públicas.

El objetivo del presente trabajo es hacer un acercamiento a la situación actual por la que atraviesa la democracia colombiana en las actuales circunstancias del conflicto armado interno que vive, especialmente la influencia que ejercen los actores armados¹ en los procesos de conformación, ejercicio y control del poder político en las zonas geográficas en donde tienen presencia².

Desde una perspectiva jurídica y de los derechos humanos se hace una visión en conjunto de incidentes violentos, situaciones o circunstancias que han vivido o que viven algunos los ciudadanos colombianos, electores o elegidos, especialmente en desarrollo del pasado proceso electoral del año 2000 en donde se eligieron autoridades locales.

¹ Debe entenderse como grupos armados al margen de la ley, por un lado a los dos principales grupos guerrilleros; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército Popular FARC- EP llamadas FARC y la Unión Camilista -Ejército de Liberación Nacional EC- ELN, llamada ELN. Por el otro lado las Autodefensas Unidas de Colombia AUC. La referencia a paramilitares, la hacen algunos teóricos a los cuerpos armados ilegales, cuando se considera que como Autodefensas operan con apoyo logístico y táctico en conjunto con las Fuerzas Armadas de Colombia.

² De acuerdo con el D.A.S. en el periodo 1993-1995 aparecen 342 municipios afectados por la violencia, 306 de estructura rural y 36 urbana. En este periodo se registraron las mayores tasas de asesinato y/o secuestro y/o elevada intensidad del conflicto armado; en 284 de estos municipios se encuentra presente la Guerrilla. Alfredo Rangel, ex-consejero presidencial para la seguridad nacional, señala que para 1985 la guerrilla tenía presencia en 175 municipios y para 1988 en cerca de 600. Las organizaciones paramilitares de justicia privada y al servicio del narcotráfico, se encuentran presentes en 152 de los 342. Cifras oficiales de diferente fuente señalan que en cerca de 400 municipios se ejerce el poder intimidatorio de las autodefensas. (En la Rev. Defensa Nacional; Los Grupos Ilegales de Autodefensa en Colombia. Pág. 12. Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá 2001).

La crisis del sistema democrático que se percibe en todos sus niveles se hace más expresivo en lo local; por lo que se ha querido profundizar más en él. Aunque este no es razón para no retomar en un momento dado el análisis sobre lo nacional y las consecuencias que representan para el futuro de los colombianos.

Antecedentes

La historia política de Colombia se caracteriza por su tradición civilista reflejada en gobiernos civiles durante un periodo mayor que el de la mayoría de países en toda América Latina. Colombia es el país con mayor continuidad de procesos electorales. Desde la independencia de España se han producido cuatro dictaduras militares sin origen electoral: La de Urdaneta (Sep. 1830-Abr. 1831) y la de Melo (1854-1855) en el siglo XIX y la de Rojas Pinilla (1953-1957) y la Junta Militar de Gobierno que lo sucedió (1957-1958) en el siglo pasado. Tampoco sufrimos la presencia de regímenes caudillistas ni los militares propios de la doctrina de “Seguridad Nacional”; los partidos políticos liberal y conservador tienen raíces en las ideologías políticas de la Europa del Siglo XIX y han tenido predominio desde entonces. En la actualidad el sistema político tiene todos los rasgos de la democracia clásica: las elecciones se suceden ininterrumpidamente dentro de los plazos fijados por la ley, en las corporaciones públicas que son también de origen democrático están representados miembros de diferentes grupos políticos, existe separación de poderes, hay libertad de expresión y de organización, los medios de comunicación no están sometidos a censura oficial, hay libertad de huelga de cátedra y otras garantías y derechos protegidos por la constitución; razones que obligatoriamente deberían llevarnos a presumir su carácter democrático e institucional o deberían

llevarnos a trazar a grandes líneas el panorama de una democracia muy viva, en proceso de apertura y renovación, pero esta democracia esta continuamente habitada por el terror en toda la trama de sus relaciones y en todo el territorio nacional.

El fenómeno de la violencia política en épocas electorales no es nuevo. Dejando a un lado las épocas todavía más antiguas, desde los años cincuenta, la explosión de la violencia partidista entre liberales y conservadores, instauró en Colombia una forma de política armada, tolerante con el uso de la intimidación, y una determinada promoción de medios violentos para disuadir opositores, proteger simpatizantes y asegurar lealtades partidistas. En ese sentido en los últimos años se ha recrudecido la tendencia hacia esta política armada, tanto por parte de la guerrilla frente a sectores civiles, del narcotráfico frente a políticos tradicionales, de paramilitares frente a la población civil, y por parte del Estado y de políticos tradicionales que buscan, mediante arreglos con sectores armados, acceso a zonas controladas por ellos para poder hacer proselitismo político³.

La política es en ciertas regiones de Colombia un ejercicio derivado del control armado. No se la concibe sin protección armada y de otro lado toda organización armada, tiene intereses en la vida política y electoral.

Con todo ello se puede decir que la crisis democrática en Colombia, no nace con el conflicto armado interno contemporáneo, es una crisis que responde a causas que se han venido acumulando desde hace muchos años, especialmente la manera como se construyó el Estado colombiano a partir de la configuración política de la Colonia, y la manera como fracasaron, al menos en parte, los diversos intentos de crear un

³ Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. "Una nueva Sociedad en un Nuevo Mundo" Revista *Análisis Político*, Edición Especial, Universidad Nacional Jul-1997, Colombia, pág. 29.

Estado de carácter moderno. Esta incapacidad se expresa en la dificultad para construir estructuras políticas que permitan expresar los cambios recientes de la sociedad colombiana y los problemas permanentes del mundo campesino⁴, sobre todo de las zonas de colonización marginal⁵.

Los agudizaron los problemas resultantes de la violencia de los años cincuenta; como se organizó el sistema del Frente Nacional⁶ que hacía difícil la expresión política de tensiones y grupos sociales que no pasaron por los canales de los partidos tradicionales, liberalismo y conservatismo, la rápida urbanización de la población colombiana y la migración aluvional de campesinos a las ciudades, que sobrepasaron la capacidad del Estado para proporcionar servicios públicos adecuados a la creciente población urbana y la posibilidad de la industria nacional para absorber esa mano de obra en aumento.

A partir de los años sesenta, se produce una rápida apertura del país a las corrientes del pensamiento mundial, un acelerado proceso de secularización de las capas medias y altas, el aumento de la cobertura educativa, el surgimiento de nuevas capas medias, una transformación del papel social de la mujer; hechos, que sobrepasan los marcos institucionales y las referencias culturales que tenía el país para canalizar y dar sentido a los procesos sociales.

Por otra parte, hay que tener también en cuenta procesos desarrollados en el corto plazo, como la penetración del

⁴ Dentro de ellos es necesario hacer referencia a la concentración de la propiedad rural en las mejores tierras del país por parte de los narcotraficantes, las cuales les ha dado una especial condición de dominio territorial, expresado en la conformación de grupos armados para proteger sus intereses y en la incidencia en la política local, y la conducción de los asuntos públicos y privados de las localidades.

⁵ González, Fernán, *Una nación fragmentada: Una aproximación a la violencia Colombiana*. CINEP, Bogotá, 2000.

⁶ El clientelismo, creciente y rampante desde el Frente Nacional, distorsionó la naturaleza de la política y le expropió a los ciudadanos el sentido de la participación en los asuntos públicos.

narcotráfico en la economía, la política y la sociedad colombiana, las transformaciones de los movimientos guerrilleros al operar en nuevas circunstancias y territorios distintos de los originales, el surgimiento y auge de grupos paramilitares y de autodefensa de derecha, todas ellas causas que contribuyeron de manera protagónica a la creciente deslegitimación del régimen político.

Las relaciones de poder en Colombia, como resultado de los fenómenos descritos, han llegado a ser altamente desinstitucionalizadas e interferidas por el imperio de las armas. Al haberse perdido el sentido de lo público, se ha clientelizado el ejercicio del poder, se ha sectorizado el ejercicio de la política, se ha perdido la capacidad de hacer consensos, y en general se ha desinstitucionalizado el ejercicio del gobierno y la función pública. La sociedad civil ha estado relegada históricamente y la crisis de la política la ha debilitado. Ha sido sustituida progresivamente por formas armadas de participación; y la crisis de representatividad común a la política y a la organización social y popular es también una deficiencia que realza la debilidad de las expresiones legítimas de la verdadera sociedad civil.

La prolongada existencia de grupos armados ilegales en Colombia, ha sido un problema sin solución. Desde los años cincuenta las agrupaciones armadas, han tenido presencia en la compleja geografía colombiana. De estos grupos el mayor nivel de organización y la mayor capacidad de perturbación ha sido el de las guerrillas. Sus fuentes de financiación (drogas, secuestro y extorsión) les ha permitido un fortalecimiento territorial y militar. En años recientes el crecimiento del paramilitarismo y las autodefensas, en respuesta al auge guerrillero, en el contexto de un comportamiento ineficaz de las Fuerzas Armadas y con el respaldo del narcotráfico y de empresarios rurales, ha agudizado de manera dramática el deterioro del orden público y la violación del derecho internacional de los derechos humanos.

Otro fenómeno que se ha generado, es la pérdida del imperio de la ley, lo cual crea las condiciones propicias para un desarreglo societal profundo y a la vez visible e inmediato que es la ruptura de las normas básicas de convivencia ciudadana, entendida como aquella que se rige mediante el tipo de normas rectoras en derecho, acordadas por los miembros de la sociedad.

Políticamente estamos frente a una doble crisis de participación; de un lado, los colombianos poco participan en las decisiones políticas, poco utilizan las posibilidades que les ha dado la constitución de 1991 y poco creen en general en los beneficios de la participación. De la misma manera vivimos una profunda crisis de representatividad; a pesar de un número alto de organizaciones de base y de una extensa red de organizaciones e instituciones de representación de intereses, existe una gran debilidad en el desarrollo de su papel.

Hoy más que nunca se percibe con mayor agudez las fallas de nuestro sistema democrático, materializadas en las violaciones a los derechos humanos, para este caso, las violaciones al derecho a participar libremente en la conformación, ejercicio y control del poder de manera democrática. Unido a ello la pérdida de la institucionalización del Estado, que conduce al resquebrajamiento de funciones y responsabilidades básicas e inalienables del mismo y a la paulatina sustitución por parte de grupos de intereses privados poderosos, relegándose la imperancia del bien común a favor de propósitos individualistas o grupales que no necesariamente reflejan el interés colectivo perdurable.

Con el avance de la erosión de la convivencia ciudadana se va asentando, una cultura del imperio de la violencia con la creciente utilización del uso de la fuerza o la coacción del poder de influencia o predominio de unos grupos sobre otros, para el logro de sus propios fines individuales, incluso, en

contra de la estabilidad social y de los intereses propiamente públicos.

Es claro entonces percibir como problema para los colombianos el presente proceso de destrucción social que padecemos, lo cual conduce al rompimiento y tal vez suplantación del ordenamiento político democrático en contra del orden jurídico societal.

Si pudiéramos hacer una simple caracterización del conflicto armado colombiano, diríamos en principio que en Colombia las regiones con mayores tasas de violencia presentan:

- Rentas en conflicto: oro, petróleo, tierras productivas, cultivos ilícitos.
- Altos niveles de desigualdad (superiores al promedio del país).
- Débil presencia institucional para el cumplimiento de normas. Los conflictos violentos surgen ante la carencia de control gubernamental efectivo.
- Insuficiente infraestructura social.
- Búsqueda del control del Estado: grupos organizados en busca del control del aparato estatal.
- Formación del Estado: grupos buscan autonomía, secesión ó creación de un nuevos centros de poder.
- El CAI colombiano está mutando de búsqueda de control del Estado a formación del Estado.
- El deterioro institucional resultante del conflicto, medido como la incapacidad del Estado para proveer salud y educación ha sido significativo.
- Lo prolongado del conflicto hace que su efecto sea mayor sobre el capital social y las instituciones (largo plazo) que sobre la tasa de crecimiento anual (corto plazo).

Este fenómeno de violencia sin duda está constituido por una progresiva subordinación de lo público a intereses privados que han venido adquiriendo poder político, económico, cultural y social de manera legítima como ilegítima generando una profunda fragmentación del tejido social y la desinstitucionalización del Estado⁷.

La profundidad de este proceso se hace evidente a todas luces, con sólo mencionar algunas de las múltiples anomalías societales que nos aquejan. A manera de ilustración basta con citar que Colombia se caracteriza, entre otros rasgos por:

1. Ocupar el segundo lugar de las Américas en términos del número de homicidios por cada cien mil habitantes y el sexto lugar del mundo en violación de derechos humanos, con el agravante de enfrentar una actividad criminal creciente organizada – o potencializada no necesariamente con actividades ilegales y el narcotráfico;
2. Desempeñar el tercer lugar en el hemisferio y el séptimo en el mundo, según Transparencia Internacional, en corrupción pública y privada, con la proliferación de prácticas de enriquecimiento ilícito;
3. Presentar una grave pérdida de credibilidad y confianza en el sistema de justicia al punto que se estima, según una encuesta reciente, que un 40% de los ciudadanos considera que la justicia no opera, un 15% que hay ausencia de autoridad, un 12% que es de difícil acceso, y además que un 70% ha disminuido su credibilidad en la justicia, llegando a un nivel de confianza promedio en el sistema legal de apenas 4.7 en una escala de 1 a 10⁸. Todo lo cual refleja la presencia de elevados grados de impunidad e inequidad en

⁷ Garay, Luis Jorge, “La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana”. Ponencia Seminario derechos humanos y paz. El Tiempo – Departamento de Estado; Medellín, marzo de 1999.

⁸ Corporación Excelencia para la Justicia, Bogotá D.C., 2000.

el sistema y explica los reducidos niveles de denuncia de delitos por parte de los ciudadanos;

4. Sufrir una crisis de institucionalidad del estado, y en cierta medida, en su legitimidad, por el creciente escepticismo ciudadano sobre su efectividad y representatividad, cuando por ejemplo, el nivel de confianza en las diferentes instancias del gobierno no supera el 4.2 en la escala de 10 (gobiernos locales con 4.2 vs. gobierno nacional con 3.8).

La Dignidad Humana como principio y fundamento del Estado

Abordar el tema de los derechos humanos y dentro de su ámbito el de la participación política, nos lleva a vislumbrar la estrecha relación que existe entre la dignidad humana y democracia; ella como eje fundamental de la comprensión de los derechos humanos en una sociedad democrática, referida al derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Afirmaba Aristóteles, “el hombre es un animal político”. De allí se deriva la natural propensión del hombre a participar en política y a trascender en los demás, lo que Hegel denominaba “el reconocimiento”; según el cual es inmanente a la naturaleza humana el deseo de ser tenido en cuenta por los demás o más que ello.

En Colombia el sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana. La razón última de la nueva Carta no es el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo comunidad, y no se podría comprender la efectividad de los derechos humanos sin un marco ideológico establecido por la Constitución. El hombre sólo

adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. El hombre en su condición de ontológicamente perfecto pero moralmente en búsqueda de la perfección, se constituye en protagonista de la construcción de su propio destino dentro del respeto así mismo. Participar en formulación del deber-ser es un derecho natural e inalienable. El individuo, sujeto de derechos y de obligaciones, dentro de la noción tradicional Kantiana de “Autonomía del Individuo”, está llamado a participar en la vida política como único modo de realizar su autonomía⁹.

Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C.N., art. 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C.N., Preámbulo, art. 2º).

El respeto de la dignidad humana justifica y debe inspirar todas las actuaciones del Estado, la integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal.

Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política Colombiana de 1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana. De allí que se pueda afirmar que tales derechos son inherentes al ser humano: es decir, los posee desde el mismo momento de su existencia -aún de su concepción y son anteriores a la misma existencia del Estado, por lo que están por encima de él; así, son fundamentales aquellos derechos inherentes a la persona humana.

⁹ Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Editorial Tecnos, Madrid, pág. 92.

La Carta Política de 1991 constituyó a Colombia como un Estado Social y Democrático de Derecho¹⁰; régimen político que abarca tres aspectos fundamentales: Poder participar en la formación de la voluntad política; poder gobernar o acceder libremente a los diversos órganos de poder y poder controlar al gobierno de manera que los ciudadanos garanticen entre sí la efectiva protección de las libertades públicas.

Las cualidades distintas de la organización política nacional se asientan en el libre intercambio de ideas y opiniones, en la activa vinculación de los individuos en la toma de las decisiones que los afectan, en la tolerancia y en la diversidad y multiplicidad de concepciones del mundo de los diferentes grupos étnicos que conforman la sociedad (C.N., art. 7°)¹¹.

El poder participar, gobernar y controlar presupone la existencia de la libertad y de la igualdad, es decir que la democracia tiene un fundamento real y objetivo. Por ello, la democracia es también concebida como un régimen de libertad. No resulta extraño que un sector de la doctrina considere algunos derechos humanos, especialmente los llamados de primera generación; como libertades públicas, para querer significar que la organización política no puede desconocer ese ámbito propio de la libertad esencial de toda persona, que jurídicamente se traduce en la protección de las libertades esenciales en todo sistema democrático: Libertad de conciencia, la libertad religiosa, libertad de pensamiento, libertad de cátedra y libertad de prensa¹².

¹⁰ “ART. 1°—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalecía del interés general”.

¹¹ C. Const., sent. T-439, jul. 2/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá D.C.

¹² Hoyos Castañeda, Ilva Myriam, “Los derechos humanos: Expresión de la recuperación de la dignidad de la persona humana en una época de crisis”, en *Conference on Moral Crisis of Western Democracies*. The Phoenix Institute. Roma 1995.

La dignidad de la persona y su expresión jurídica, es decir, los derechos que se derivan de ella, son algunos de esos principios que se constituyen en el supuesto de toda constitución y de toda regulación sobre los derechos humanos.

Una de las características del mundo contemporáneo es el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarle lícitamente¹³. Sin derechos humanos no hay democracia y sin democracia no hay paz. Estos son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existe las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos.

Los derechos humanos son la expresión del respeto a la dignidad humana y se caracterizan por ser fundamentales, iguales, inalienables e inherentes a la dignidad de la persona. Los derechos humanos son la base de la sociedad política y pilar fundamental de un régimen de derecho

La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político; en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación. La democracia es el medio para la auto-determinación individual y colectiva.

La democracia no es simplemente una forma de organización estatal. Es un proyecto político cuyo fundamento material es la dignidad humana y sus manifestaciones concretas de la diversidad y la libertad. La estrecha relación entre democracia, dignidad humana, pluralismo y autonomía individual explica el frágil equilibrio de valores necesario para lograr su realización; por ello la participación de todos los

¹³ Nikken, Pedro, "Documentos de Trabajo. XIX Curso Interdisciplinario". Serie: *Estudios de Derechos Humanos* Tomo 1, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2001, pág. 16.

sectores de la población es indispensable en el proceso democrático.

El Estado Social de Derecho

El Estado se califica y define en función a la efectiva realización y ejercicio de los derechos por parte de todos los miembros de la sociedad. El Estado Social de Derecho exige la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades que estén a su alcance.

Con la reforma constitucional de 1991 se pensó en reforzar el marco democrático pasando de la democracia representativa a la democracia participativa lo que implica que los administrados no se limitan a votar cada cierto tiempo sino que tienen una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de gobierno.

En este sentido, con el fin de permitir el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, la Constitución de 1991 creó los mecanismos para que ésta se lleve a cabo, y amplió los campos de intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas para que su resultado sea real y efectivo.

Los derechos políticos son derechos fundamentales en una democracia; en la carta política colombiana se encuentran ubicados en el Capítulo 1 -De los derechos fundamentales- del Título II -De los derechos, las garantías y los deberes-.

El artículo 40¹⁴ estableció los derechos políticos como de aplicación inmediata, ya que el artículo 85 de la Constitución los considera como derechos que no requieren de previo

¹⁴ ART. 40.—Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

desarrollo legislativo o de algún tipo de reglamentación legal o administrativa para su eficacia directa y que no contempla condiciones para su ejercicio en el tiempo, de modo que son exigibles de forma directa e inmediata.

El artículo 103¹⁵ de la Carta estableció, -entre otros mecanismos- el derecho a elegir y ser elegido, constituir partidos y movimientos políticos, revocar el mandato de los elegidos conforme a la Constitución y a la ley, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, participar en los cabildos abiertos, consultas populares, referendos para aprobar determinadas reformas constitucionales y consultas populares. Igualmente el voto programático, establecido en el artículo 259, es otro de los mecanismos democráticos.

-
1. Elegir y ser elegido.
 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

¹⁵ ART. 103.—Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Para que se cumpla la aspiración propia del Estado social de derecho y el poder y su aparato se construya a partir de la sociedad misma, cuya participación por esta razón resulta decisiva, debe brindarse a los miembros de la comunidad posibilidades reales e iguales de participación en un proceso político abierto, libre, transparente y pluralista.

Los derechos de participación política junto a los restantes derechos y garantías previstos en la Constitución, entre los que cabe mencionar la libertad de conciencia, expresión, reunión, entre otros, tienen una clara incidencia en el proceso político que, si se pretende democrático y legitimador, debe asegurar a los miembros de la comunidad el mayor nivel de participación, el cual no se logra sino en condiciones de libertad e igualdad reales.

La efectividad de los derechos y garantías, resulta ser una condición esencial para la existencia de un régimen democrático y en su ausencia no es posible apelar al principio de autodeterminación del pueblo como origen del poder público y sustento de la voluntad política.

Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y resoluciones de la Organización de Naciones Unidas relacionadas con la participación y la democracia

El artículo 93 de la Constitución le confiere a los tratados internacionales sobre derechos humanos el carácter de norma prevalente en el ordenamiento interno, si se ajustan al orden constitucional, y les otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

Desde la misma Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, se plasmó, como derecho del ciudadano la

participación. Kant ligaba directamente el aspecto que consideraba positivo de la Revolución con el derecho de un pueblo a decidir por sí mismos su destino; este derecho según Kant, se habría revelado primeramente en la Revolución Francesa y este derecho era el derecho de libertad en uno de los dos sentidos principales del término, como autodeterminación, como autonomía, como capacidad de darse una legislación a sí mismos, como la antítesis de toda forma de poder paternal o patriarcal que había caracterizado los gobiernos despóticos tradicionales¹⁶. Este principio fue ratificado por el artículo 23 de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica en 1969.

El mismo principio quedó plasmado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley 74 de 1968, artículo 6º, garantía de las libertades políticas.

Tenemos como normas internacionales protectoras de los derechos humanos a la participación política las siguientes:

1. Declaración universal de Derechos Humanos, artículo 21, derecho de participación.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley 74 de 1968, artículo 6º, garantía de las libertades políticas.
3. Declaración Americana sobre Derechos Humanos, Ley 16 de 1972, artículo 23, Derechos Políticos. ART. 23.; Derechos Políticos.

¹⁶ Bobbio, Norberto, "La Revolución Francesa y los Derechos del Hombre", Revista *Letra Internacional*, N° 17 – Otoño de 1989, Madrid.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.
Artículo 27: En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia del Estado Parte... 2-La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos... 23 (derechos políticos) .
4. Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. L. 74/68. ART. 25.—Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
5. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/47. La promoción y consolidación de la democracia.
6. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la

base del informe de la Tercera Comisión (A/55/602/Add.2)] 55/96. Promoción y consolidación de la democracia.

7. La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/36 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Fortalecimiento de la participación popular, la equidad, la justicia social y la no discriminación como bases esenciales de la democracia.

Los derechos humanos frente al Estado y la sociedad

Los elementos o condiciones de desigualdad o subordinación en las relaciones de poder como elementos característicos para identificar los agentes violadores de derechos humanos caben predicarse hoy en día al Estado como a los particulares.

Los derechos humanos implican obligaciones a cargo del Estado como de la sociedad. Si bien es cierto que es el Estado el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos, los particulares organizados o de manera individual juegan un papel trascendental en alcanzar la plena efectividad de los mismos. En un mundo globalizado y regido por las relaciones económicas y por las grandes organizaciones privadas de carácter transnacional; las relaciones de poder y la detentación del mismo han cambiado significativamente, pasando de un modelo de Estado detentador a uno regulador u observador.

Esta postura guarda relativa distancia de la expresada por el jurista venezolano Pedro Nikken, quien señala que solo el Estado puede violar los derechos humanos, afirma:

la lucha por lo que hoy llamamos derechos humanos ha sido, precisamente, la de circunscribir el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad humana ... La nota característica de las violaciones a los derechos humanos es

que ellas se comenten desde el poder público o gracias a los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen ... No todo abuso contra una persona ni toda forma de violencia social son técnicamente atentados contra los derechos humanos ... Pueden ser crímenes, incluso gravísimos, pero si es la mera obra de particulares no será una violación de los derechos humanos¹⁷.

Sin embargo y a pesar de las consideraciones anteriores, Nikken en el mismo texto citado, hace una salvedad a su postura de la que es preciso hacer referencia a ella, toda vez que se ajusta al análisis desarrollado en este escrito, Afirma el autor:

...Existen desde luego, situaciones límites, especialmente en el ejercicio de la violencia política. Los grupos insurgentes armados que controlan de una manera estable áreas territoriales o, en términos generales, ejercen de hecho autoridad sobre otras personas, poseen un germen de poder público que están obligados, lo mismo que el gobierno regular, a mantener dentro de los límites impuestos por los derechos humanos. De no hacerlo no solo estarían violando el orden jurídico del Estado contra el que insurgen, sino también los derechos humanos. Puede incluso considerarse que quienes se afirman en posesión de tal control, aun si no lo tienen, se están autoimponiendo los mismos límites en su tratamiento a las personas sobre las que mantienen autoridad...si un grupo insurgente conquista el poder, son imputables al Estado las violaciones a obligaciones internacionales -incluidas las relativas a derechos humanos- cometidas por tales grupos antes de alcanzar el poder¹⁸.

¹⁷ Nikken, Pedro, "Documentos de Trabajo. XIX Curso Interdisciplinario", *El Concepto de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. IIDH, San José, Costa Rica, 2001, pág. 27.

¹⁸ *Ibid.*, pág.8.

A partir de estos supuestos seguramente podremos abordar con mayor propiedad el problema de democracia y derechos humanos que vivimos actualmente en Colombia, en especial el relacionado con la intervención de los actores armados del conflicto para restringir o suprimir el derecho a la conformación, ejercicio y control de los poderes democráticos locales.

Aproximación a las características geográficas y políticas de Colombia

Colombia es un estado situado en el extremo noroeste de América del Sur, con un área de 1.141.748 Km² y una población de 35.886.280 habitantes¹⁹ la que se estima que para el 2007 llegará a los 50.000.000 de habitantes²⁰. La ciudad de Bogotá D.C. es su centro político y administrativo.

El país está dividido territorial y políticamente en 32 departamentos, 4 distritos y 1.052 municipalidades, que constituyen sociológicamente 11 regiones con características geográficas propias y en donde sus habitantes se identifican en intereses y rasgos socio-culturales comunes²¹.

El Estado Colombiano es precario; no representa los intereses mayoritarios de la sociedad y puede decirse que hay más gobierno que Estado. Esto tiene que ver con la escala de legitimidad y el débil alcance territorial del Estado que no llega a todas las regiones y cuya presencia no se extiende a todos los sectores sociales. Un Estado incapaz de aplicar y de hacer respetar las leyes, genera una proliferación de alternativas

¹⁹ DANE, Departamento Nacional de Estadística, Censo 1993, Bogotá D.C.

²⁰ Defensoría del Pueblo, Revista, *Su Defensor*, Mayo/Agosto 2000; Luis Fernando Gaviria Trujillo, Fuente: DANE.

²¹ 1-Nariño y Cauca. 2-Valle y sur del Choco. 3-Viejo Caldas. 4-Antioquia y Norte del Choco. 5-La costa occidental. 6-Al occidente del río grande de la magdalena. 7-Santanderes. 8-Tolima y Huila. 9-Cundinamarca y Boyacá. 10-Orinoquía. Y 11-Amazonía.

privadas, muchas veces armadas, para la resolución de conflictos, lo que hace muy tenue la legitimidad de las instituciones.

Muchos de los conflictos políticos, sociales y económicos que se viven responden a los diferentes esquemas estructurados del sistema político, que en un siglo ha pasado de un extremo centralismo político y administrativo (C.P. 1886) a un esquema de descentralización administrativa (C.P.1991).

La marginación y las tensiones acumuladas en la periferia colombiana llevaron, a las autoridades a emprender de manera gradual procesos descentralistas desde los años 60; bajo el principio de centralismo político y descentralización administrativa; pretendiendo acabar con la asfixia convulsiva local, debido al manejo aberrante de las administraciones municipales por parte de los gobernadores, la ineficacia de la descentralización por servicios (establecimientos públicos nacionales encargados del fomento municipal) y a la penuria fiscal. Así, las entidades territoriales municipales lograron un proceso de autonomía administrativa en lo fiscal²², administrativo²³, de planeación²⁴ y política (elección popular de alcaldes)²⁵ buscando que la división espacial del Estado colombiano, no tuviera como propósito exclusivo un fenómeno de administración de competencias y recursos sino también un fenómeno de distribución territorial del poder político.

Las elecciones para la escogencia de autoridades locales tuvieron como propósito el otorgarle independencia a las entidades territoriales para la elección de sus propios representantes, reflejando el interés general y las necesidades particulares que pueden ser totalmente diferentes a las de otros

²² Ley 14 de 1983 y las leyes 1ª y 12 de 1986.

²³ Ley 11 de 1986.

²⁴ Ley 76 de 1985, decreto 3270 de 1986.

²⁵ Acto legislativo N° 1 de 1986.

sectores. Ello, ratificado por la reforma a la Constitución de 1991 que de conformidad con la autonomía le confirió a las entidades territoriales en el artículo 1° concordado con el numeral 1° del artículo 287.

El Centro Nacional de Consultoría²⁶ en una encuesta sobre elección popular de alcaldes, advirtió que la mayoría de colombianos prefieren elegir alcaldes (92.1%) a que los nombren ((6.6%) y que la elección ha democratizado la vida municipal (83.6%). La elección de alcaldes se ha constituido desde su implantación en 1988 en la más importante después de la presidencial²⁷.

La descentralización puesta en marcha a mediados de los años ochenta, es la reforma política de mayor contenido y alcance que el país haya acometido durante las últimas décadas. Constituye una de las claves de la guerra o de la paz, porque los escenarios democráticos que crea deben servir para generar una apertura democrática capaz de incorporar a quienes argumentando falta de espacios políticos han optado por la vía de las armas para la obtención del poder político en el nivel regional y local²⁸. La descentralización redistribuyó el poder político-administrativo del Estado, que estaba concentrado en unas pocas manos: las del gobierno nacional y las del congreso. Le devolvió a la provincia colombiana la capacidad que tuvo en otras épocas para decidir su destino y manejar sus propios asuntos. Creó centros de poder regional en cada uno de los departamentos y, sobre todo, mil centros de poder local. Por eso precisamente los grupos armados al margen de la ley buscan por todos los medios interferir de una manera u otra en

²⁶ CNC; Institución privada dedicada a la investigación y realización de encuestas.

²⁷ Gaitán, Pilar, "Análisis de la primera encuesta nacional de alcaldes y presidentes de concejos municipales", *Comunidad y recursos fiscales*, 1992.

²⁸ Castro, Jaime, *Descentralizar para pacificar*, Editorial. Ariel Ciencia Política, Bogotá, 1998, pág. 13.

el desarrollo de las elecciones, evitando que el Estado se consolide por la base y conquiste democráticamente los espacios territoriales que los violentos necesitan someter a su autoridad para ganar la guerra.

La descentralización busca, fundamentalmente, darle vigencia plena a los principios y valores democráticos, particularmente a los de la llamada democracia local. Garantizarle a la ciudadanía el derecho de participar, con poder real y efectivo, en el gobierno y la administración de los asuntos de interés público que más le interesan; en la construcción de su propio destino; en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Para lograrlo, distribuye territorialmente el poder político-administrativo del Estado. Reparte oportunidades y cumple así uno de los propósitos que algunos le asignan a toda la democracia. La descentralización se convierte por ello, en un instrumento válido de modernización y apertura política. A pesar de incorporarle consideraciones de índole geográfico, fiscal, económico, financiero, administrativo y técnico, es un proceso eminentemente político, el cual se le considera una pieza clave para la consolidación de un Estado pluralista y democrático y en razón de ello legítimo.

Para el actual proyecto descentralizador colombiano, el objetivo central es el municipio. Es el lugar donde el ciudadano tiene los mayores recursos para su realización personal y para el respeto a su dignidad. El municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, a la que se le asignan estas importantes responsabilidades y para ello se le canalizan recursos y se le radican poderes. La vida municipal significa para los colombianos un mejoramiento de las condiciones de vida y la construcción hacia el futuro de la base de un nuevo modelo de desarrollo nacional con mayor identidad.

Desafortunadamente poco a poco se ha ido rompiendo de manera legal e ilegal con los elementos fundamentales que

soportan estos propósitos de la democracia descentralización y la vida municipal del Estado colombiano. Quiero referirme especialmente a lo que tiene que ver con los alzados en armas, que han venido implementando como estrategia de guerra, el dominio territorial a través de su posicionamiento en el control de áreas de interés económico, político y militar y como uno de sus efectos el condicionamiento en el desarrollo de su gestión de las administraciones municipales en la orientación e inversión de los recursos, la participación burocrática, la asignación de contratos y hasta en el recaudo de tributos destinados a la lucha armada, violando por esta vía los derechos humanos de los ciudadanos.

Los actores armados han redefinido sus objetivos. La revolución socialista latinoamericana, la lucha contrainsurgente y la construcción de un hombre nuevo han cedido paso al dominio político de los municipios de Colombia y a la creación de clientelas a través de la acción armada. Las aspiraciones a tomarse el poder nacional o elaborar planes quinquenales para edificar un proyecto político, ha sido sustituido por la imposición de planes de desarrollo municipal que orienten los recursos de inversión pública hacia sus clientelas y le garanticen recibir, de parte de los contratistas, un porcentaje un porcentaje del valor de los contratos de las obras públicas. La guerrilla durante los quince años anteriores no ha estado empeñada en derrotar militarmente al Ejército ni en tomarse el poder central del país; se ha concentrado en sacar a la Policía del mayor número posible de pueblos para tomarse muchos poderes locales y así ampliar su dominio territorial con el fin de tener más capacidad de negociación cuando llegue el momento oportuno para hacerlo²⁹. Los objetivos internacionales de la guerrilla se volvieron municipales y la desproporción que existía entre unos fines pretenciosos -la

²⁹ Rangel, Alfredo, *Guerra en el fin del siglo*, Tercer Mundo editores y Uniandes, Bogotá, 1998 pág. 2.

revolución latinoamericana- y unos medios tan molestos -la recuperación de las armas- se ha revertido hacia un nuevo balance entre unos fines más modestos -el poder municipal- con unos recursos casi ilimitados. Consecuencia: La feudalización del país, su división en comarcas o principados dominados por grupos armados y una escalada de confrontación entre bandas que se han prometido guerra sin cuartel. Lo que, para ser sinceros y retomando lo ya expresado con anterioridad, tampoco es extraño a la tradición colombiana si recordamos la homogenización política municipal que ocasionó la violencia clásica de los años cincuenta, y como ella estableció linderos partidistas territoriales durante un buen tiempo³⁰, guardadas las razonables proporciones en cuanto a disposición de poder económico y de la capacidad de destrucción de los nuevos grupos armados irregulares.

Uno de los testimonios cómo opera esa forma de clientelismo armado está en el del Ex-Gobernador del valle del Cauca Gustavo Álvarez Gardeazabal:

Cuando fui Alcalde descubrí que en Tulúa (Valle del Cauca) la guerrilla tenía el dominio de 23 de los 26 corregimientos. Entonces me di cuenta de tres cosas: que ésta había reemplazado al Estado en esas áreas, que la ley me prohibía tener contacto con ella, y que ésta podría tener contacto con el Alcalde a través de los campesinos. La guerrilla se comprometió a no agredir ni los puestos de policía, ni a los policías, ni a los campesinos. Las sugerencias que tuvieran como controladores de esas zonas podían tener eco en el gobierno a través de acciones gubernamentales, como obras. En ese momento fue visto como una violación de las normas. La Procuraduría hizo investigaciones, a petición del Ministro de Gobierno Fabio Villegas, y no encontró nada. Yo creo que

³⁰ Deas, Malcolm, y Fernando Gaitán, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Fonade, DNP, TM Editores, Bogotá D.C. 1995, pág. 40.

ese micromodelo puede ser usado sin uno perder ni la dignidad de gobernante, ni violar la ley³¹.

Las elecciones y los grupos armados

La municipalización ha cambiado, sin retorno, al país y también a los grupos alzados en armas. Al país porque en la administración pública, los procesos no volverán a ser los mismos con la descentralización; a los grupos alzados en armas, porque al ubicar la influencia municipal como unos de sus principales focos de acción, sus estrategias, objetivos y formas de acción ya no podrán ser los mismos de antes. Lo cual les abre grandes oportunidades, pero igualmente los somete a grandes riesgos, especialmente en municipios con importantes recursos económicos que se administran con autonomía.

El asesinato de varios dirigentes políticos, como los congresistas Jorge Cristo en el departamento de Norte de Santander, el secuestro y posterior muerte de Rodrigo Turbay Cote, de su hermano Diego Turbay y su madre en el departamento del Caquetá, el secuestro del ex-gobernador Alan Jara en el departamento del Meta y de un número importante de congresistas, entre otros muchos, han sido parte de la violencia política con fines electorales realizados en los últimos tiempos y que ha tenido como principales protagonistas los grupos armados ilegales. No es casualidad sino por el contrario muy significativo, que las víctimas escogidas hayan sido unos de los más representativos exponentes de la clase política que, sin tener una gran notoriedad ni liderazgo a nivel nacional, tenían un gran respaldo y control electoral a nivel regional.

Para comprender integralmente los alcances de estos hechos y de otros igualmente graves, pero en los que las víctimas han

³¹ *El Tiempo*, Noviembre 4 de 1997, pág. 8A.

sido dirigentes políticos de menor importancia, es necesario entenderlos como expresión de la táctica política electoral que a su vez parte de la estrategia general de guerra y de agudización del conflicto que está determinando sus proyecciones hacia el futuro, especialmente en la conformación de los poderes nacionales en las elecciones de Congreso y Presidencia de la República en el 2002. Ya se empieza a notar los primeros vestigios en los acuerdos regionales, coaliciones y consultas populares manipuladas bajo la intimidación, para el determinado apoyo a candidatos a Congreso y la Presidencia de la República.

El 29 de octubre del año 2000, los colombianos elegimos gobernadores, diputados departamentales, alcaldes, concejos municipales y juntas administradoras locales en los lugares en donde están instituidas. Las elecciones estuvieron marcadas por el recrudecimiento de la violencia del conflicto armado que vive el país y de duros ataques a los partidos tradicionales y a sus representantes. En algunos lugares se llegó a temer que los comicios no se celebrarían, debido a las presiones de los actores armados fuera de la ley. Sin embargo, contrariamente a lo sucedido en 1999, cuando la guerrilla buscó impedir las elecciones, en el pasado proceso electoral tanto las guerrillas como las autodefensas quisieron incidir en los resultados de los comicios, en un claro intento, por legitimar políticamente el control militar que ejercen en sus respectivas áreas de influencia.

Las elecciones a nivel municipal, distrital y departamental del 29 de octubre, parecieron adquirir una mayor relevancia para la institucionalidad del país con respecto a las celebradas en 1997, en la medida que la crisis social, política y económica del país se profundizó y fue conduciendo a la pérdida de la dinámica del liderazgo político a nivel nacional, y a la consolidación de aquel de tipo local y regional donde la guerrilla y las fuerzas paramilitares y de autodefensa han

probado cada vez mayor empeño y eficacia en controlar los procesos electorales a través de un creciente y sólido dominio territorial.

Las elecciones se desarrollaron en un contexto de agudización del conflicto interno, el cual se extiende progresivamente a todo el territorio nacional, en un profundo debilitamiento de la democracia política, unida a la crisis económica, un déficit fiscal sin precedentes, un desempleo superior al 20% un empobrecimiento general de la población, la corrupción, una profundización de las brechas económicas y a la atomización de alternativas ideológicas y políticas, las que conducen, a pesar de la participación política electoral, a una crisis de la representación política nacional, produciendo una crisis de gobernabilidad y de la democracia y favoreciendo salidas de tipo autoritario y populista, reflejado en más de un número significativo de alcaldes y concejales muertos, otros que renuncian a sus cargos o que despachan desde municipios vecinos, y el abandono de candidaturas ante el temor y la amenaza del control militar o ideológico de sus programas de gestión.

Los asesinatos, secuestros, extorsión y amenazas se sucedieron de parte de la guerrilla y las autodefensas para obligar a renunciar a quienes aspiraban a ocupar cargos de elección popular o para demostrar su capacidad de control en los municipios y las zonas donde hacen presencia. Fue la situación vivida en diferentes departamentos, en los que un centenar de candidatos a gobernaciones, alcaldías y concejos municipales se vieron en la obligación de renunciar a sus aspiraciones por amenazas contra su vida.

Para el año 2000 la intimidación no se dio frente al proceso electoral, sino frente a los candidatos que no se consideraban como sus aliados o representantes de sus intereses, por ello, es característico el comportamiento de los grupos armados al mantenerse al “margen” de los comicios con el propósito de no

alejarse de las urnas a los electores que en algunas regiones respaldaban sus propios intereses. No se posee información acertada sobre el avance que hayan podido tener en el poder local por intermedio de las urnas, pero muchos analistas han advertido que su control podría extenderse a la mitad de las alcaldías del país³².

La competencia por el poder local en zonas periféricas explica muchos enfrentamientos de los paramilitares y autodefensas con las guerrillas, lo mismo que la guerra sucia contra las supuestas o reales bases sociales de la guerrilla. En estos enfrentamientos intervienen también autoridades del orden local, formales o informales, lo mismo que algunos de los mandos de las fuerzas de seguridad del mismo ámbito. En este espacio de poder local, aparece también la acción de las guerrillas sobre las autoridades locales de sus zonas de influencia, donde tratan de ejercer una especie de veeduría sobre la administración pública y el gasto social.

Alfredo Rangel caracteriza a la guerrilla como bandolerismo “estatizante”, que ejerce -de manera bastante autoritaria- funciones que el Estado no cumple o cumple mal³³. Y aprovecha las medidas de descentralización introducidas por la nueva normatividad y las debilidades de la autoridad estatal en el nivel local, donde los aparatos coercitivo y judicial son muy precarios, para ir ampliando su control territorial e ir copando algunas regiones, con prácticas clientelistas no muy diferentes de las de las élites tradicionales de los partidos, pero reforzadas con la coacción armada³⁴. Se combinan las alianzas premodernas con los viejos caciques de las localidades con la

³² Sánchez, Rubén David, “Visión Global del Proceso Electoral del 29 de Octubre de 2000”. En *Colombia elecciones 2000*; Pontificia Universidad Javeriana, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fundación Konrad Adenauer. Bogotá 2001, pág. 13.

³³ Rangel, Alfredo, *Guerra en el fin del siglo...*, pp. 149-151.

³⁴ *Ibid.*, pp. 35-41.

tutela, por la vía del terror, sobre funcionarios públicos modernos. El número de alcaldes y concejales, muertos, secuestrados o amenazados, va en aumento constante³⁵.

En 1988 empezó a elegirse mediante voto popular a los alcaldes del país, aparecieron, con intensidad particular en los meses anteriores a las elecciones, los fenómenos de asesinatos y secuestros, tanto de alcaldes y concejales municipales, como de quienes aspiraban a sustituirlos³⁶.

En 1997 las FARC dieron la orden generalizada de no votar por medio de una circular en la que se advertía:

NO AL VOTO ... Señores candidatos a las alcaldías, a los concejos, y demás aspirantes a corporaciones públicas de los municipios de: San Juan de Río Seco ... (Siguen 22 más) reciban un fraternal saludo de parte del Estado Mayor del Frente 42 de las FARC-EP. A continuación les haremos saber lo siguiente:

1. deben renunciar inmediatamente y quien no lo haga se convierte en objetivo militar nuestro.
2. Las FARC-EP llaman al pueblo colombiano a no votar y empezar la construcción de un verdadero poder popular.

Atentamente: FARC-EP . Frente Manuel Cepeda Vargas

Para el año 2000 las declaraciones de la dirigencia de las FARC dejan ver con nitidez la posición táctica frente al proceso electoral. De acuerdo con un documento que aparentemente recoge las conclusiones del pleno de las FARC, celebrado en marzo de 2000 y publicado cinco meses después por la revista *Semana*, las FARC tomaron como consigna lo siguiente:

³⁵ Rangel, Alfredo, "Las FARC-EP: una mirada actual", en Malcolm (Deas) y María Victoria (Llorente) (compiladores), *Reconocer la Guerra para construir la Paz*, CEREC, Ediciones Uniandes, Grupo editorial Norma, Bogotá D.C. 1999.

³⁶ Gaitán, Pilar, "Primera Elección Popular de Alcaldes; Expectativas y frustraciones". *Análisis Político*, N°4 mayo-agosto de 1988. Bogotá, pp. 64-67.

...Trabajaremos por lograr que los candidatos populares sean elegidos en asambleas democráticas, con elaboración ciudadana de sus programas y rendición permanente de cuentas sobre la gestión administrativa. Nuestro apoyo, cuando sea necesario, será exclusivamente a candidatos de movimientos cívicos. Mantendremos la guerra contra los candidatos del paramilitarismo y el veto para los candidatos y las campañas de los partidos tradicionales en nuestras zonas de influencia ³⁷.

Posteriormente en declaraciones de algunos voceros y comandantes de la organización anunciaron: "...que no se opondrán a la celebración de elecciones regionales del 29 de octubre, pero advirtieron que quienes aspiren a concejos y alcaldías deberán contar con el apoyo de asambleas populares... los candidatos serán cívicos, previamente elegidos por las juntas comunales donde la población será la encargada de fiscalizar las gestiones administrativas³⁸. Así, se permitieron celebrar elecciones pero bajo condiciones muy precisas, aplicables específicamente a las zonas de influencia de las FARC y a la elección popular de alcaldes y concejales en dichas zonas; que los candidatos sean escogidos en asambleas democráticas, con elaboración ciudadana de sus programas, que los candidatos sean cívicos y previamente escogidos por juntas comunales y que estarán sujetos a una rendición permanente de cuentas sobre la gestión administrativa. Queda de alguna manera plasmada la concepción democrática de las FARC o plasmada su estrategia política en desarrollo del conflicto. Es claro que es un modelo excluyente por quienes armados convocan la realización de "asambleas populares" y ante quienes debe rendir cuentas en juicios revolucionarios que pueden llevar hasta el fusilamiento.

³⁷ Revista *Semana*, Bogotá Agosto 7 de 200, pág. 34.

³⁸ "FARC no sabotearan elecciones de octubre afirma Raúl Reyes", *El Tiempo*, Bogotá, Abril 25 de 2000.

Dentro de una estrategia de guerra prolongada y que busca combinar todas las formas de lucha adoptada por las FARC, estas recurren preferiblemente a las armas, pero no desprecian otros mecanismos de acción por la vía política, particularmente por la vía electoral. En este contexto se ubica su decisión de crear un Movimiento Bolivariano para la Nueva Colombia, que empieza a tomar forma, según parece, desde finales de 1997. El movimiento estaría destinado a ser el partido político mediante el cual las FARC participen en la vida política del país, una vez el proceso de paz se encuentre adelantado. Entre tanto, y a fin de preservar la vida de los dirigentes del movimiento, las FARC han decretado que éste permanezca clandestino³⁹.

Para el ELN, y quizás por las limitaciones en su capacidad de fuerza de imponer la política de rechazo frontal a las elecciones de 2000, que anteriormente habían manifestado, optaron en utilizar en esta contienda la misma estrategia de las FARC, pero de manera menos sistemática. La acción que más impacto social tuvo, fue el secuestro, por algunos días, del secretario de gobierno del departamento del Valle y del presidente del concejo municipal de Cali, quienes debieron rendir un informe de sus actuaciones y de los programas de gobierno. En esta ocasión el ELN amenazó secuestrar a cada uno de los candidatos a la alcaldía de Cali, pero no desarrollaron su amenaza.

En cuanto las AUC, su máximo dirigente, Carlos Castaño, aseguró que “...sus hombres no sabotearan las elecciones, no lanzarán candidatos propios y no vetarán a nadie, ni siquiera a los candidatos de izquierda, a menos que descubran en las listas de aspirantes a personas con antecedentes de corrupción”⁴⁰.

³⁹ “FARC alistan partido político”, *El Tiempo*, Bogotá ene.15 de 1999.

⁴⁰ “El voto amenazado”, Revista *Cambio* Bogotá, Mayo 29 2000, pág. 15-25.

Sin embargo las AUC pretenden ahora, también tener objetivos políticos y quieren legitimar su accionar criminal con planteamientos populares. Aspiran a convertirse en un movimiento contrainsurgente de alcance nacional, que sea reconocido como actor político por parte del Estado y la ciudadanía durante el desarrollo del proceso de negociación política con los grupos guerrilleros. Pretenden justificar su existencia señalando ciertas debilidades del Estado y de la Fuerza Pública en su lucha contra los grupos subversivos; pero también busca perfilarse como una opción política independiente.

Sin duda de manera estratégica y racional, los grupos armados presentes en el conflicto buscan como fin maximizar beneficios, utilizando la alternativa que más se acerque a sus propósitos de guerra. Uno de ellos es el financiamiento de la actividad bélica, por ello su interés en dominar aquellos municipios que representan particular importancia como fuentes de financiación. Los grupos armados en mayor o menor proporción hoy en día obtienen sus ingresos ante todo del procesamiento de la coca y la amapola, así como de las actividades de transporte de la cocaína y la heroína. Son también fuentes considerables de sus ingresos el secuestro y la extorsión a ganaderos y otros empresarios del campo y de la ciudad y algunas compañías mineras. Por último, contribuyen en grado mucho menor, pero no menos importante, a esos ingresos el desvío de recursos de las administraciones municipales y los rendimientos de las inversiones⁴¹. Se podría hacer una aproximación al tema comparando la lista de los municipios con narcocultivos⁴², con la lista de municipios

⁴¹ Trujillo, Edgar y Martha Elena Badel, "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia", en *Planeación y Desarrollo*, 1991-1996, Vol. XXVIII; N° 4, Bogotá, pág. 289-295.

⁴² En 15 departamentos y 60 municipios hay presencia de narcocultivos de acuerdo con el mapa de "cultivos ilícitos en Colombia", aparecido en el diario el Espectador, Bogotá, Febrero 14, 1999, pág. 8/a, que cita como fuente el Departamento de Estado de los Estados Unidos y Organismos Gubernamentales de Colombia.

donde las FARC, ELN, o las AUC, han adelantado violencia intimidatoria contra los candidatos a cargos públicos y contra los mismos electores en los comicios de 1997 y de 2000. Los municipios con narcocultivos incluye 60 municipios: de estos, 43 (76.8%) vivieron el tipo de violencia aludida en 1997 y 40 (71.4%) en 2000.

Para constatar la complejidad de la situación, convendría señalar, como hace Fernando Cubides, que la expansión paramilitar parece darse en contravía de la guerrillera: mientras que la guerrilla se incrementa más en áreas del minifundio cafetero (recientemente), en ciudades intermedias y en zonas agroindustriales con mayor población urbana, la presencia paramilitar nace en zonas más desarrolladas e integradas y se expande en las zonas periféricas, donde hay más debilidad institucional y mayores reclamos por la presencia del Estado⁴³.

En cuanto al desvío de fondos públicos para financiarse, no existen datos que informen sobre en cuáles municipios se está registrando este fenómeno, y con qué intensidad. Pero cabe esperar que tenga lugar ante todo en municipios donde, en virtud de la violencia de tipo intimidatorio contra los alcaldes, los grupos armados hayan logrado imponer su voluntad. Se ha logrado de alguna manera identificar el *modus operandi* de estas organizaciones, actuando como proveedores o grandes contratistas de las administraciones públicas.

Entre los años 1987 a 1989, 177 municipios registraron altos índices de violencia armada, de los cuales 156 pertenecen a la estructura rural y 21 a la urbana. Para el periodo de 1990-1992, los municipios con altos índices de violencia, se incrementan en 265, los cuales ya no poseen características

⁴³ Cubides, Fernando, "Los paramilitares como agentes organizados de violencia: su dimensión territorial", en Fernando Cubides, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*. Facultad de Ciencias Humanas y Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad Nacional, Bogotá, 1998.

rurales. En el periodo 1993-1995 aparecen 342 municipios afectados por la violencia 306 de estructura rural y 36 urbana. En este periodo se registraron las mayores tasas de asesinato y/o secuestro y/o elevada intensidad del conflicto armado; en 284 de estos municipios se encuentra presente la Guerrilla⁴⁴. Las organizaciones paramilitares de justicia privada y al servicio del narcotráfico, se encuentran presentes en 152⁴⁵ de los 342. La relación más fuerte se establece en los municipios afectados por la gran intensidad del conflicto armado guerrillero, de los cuales 112, es decir el 58%, registran presencia paramilitar. 77 de los municipios con altas tasas de secuestro, que representan el 50% cuentan con la presencia de estos actores de la violencia⁴⁶.

En medio de la lucha por el poder territorial que caracteriza el conflicto armado interno, en amplias zonas del país en donde generalmente no hay fuerza pública⁴⁷, las administraciones municipales se encuentran a la merced de los violentos, que acosan el erario, que es visto como un botín para financiar la guerra; los estigmatizan como simpatizantes de uno u otro bando en disputa, los secuestran para realizarles **juicios revolucionarios**, por supuestos casos de corrupción o negligencia, y por apoyar acciones de la contraparte, e incluso los demandan ante los organismos de control para entorpecer su labor y dañarles el futuro político.

Negarse a escuchar las exigencias de cualquiera de los actores, ha significado la muerte, el exilio y la inseguridad

⁴⁴ Fuente: DAS (Departamento Administrativo de Seguridad).

⁴⁵ “En cerca de 400 municipios se ejerce el poder intimidatorio de las autodefensas.” En la Revista. *Defensa Nacional*; “Los Grupos Ilegales de Autodefensa en Colombia”. Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá 2001, pág. 12.

⁴⁶ “Estadísticas generales sobre violencia en Colombia”. Presidencia de la República (1988-1995), *Censo nacional de Personerías*, realizado por la Procuraduría General de la Nación (1993); y Reyes (Alejandro), “Identificación de municipios para reforma agraria en zonas de violencia”, Incora 1992.

⁴⁷ En 192 municipios no existe seguridad pública, lo que hace más vulnerable la gobernabilidad y las administraciones locales.

permanente de la alcaldes, muchos de los cuales se ven obligados a renunciar o despachar desde otra población.

Así le sucedió al alcalde de Planadas/Meta, Mario Sánchez, quien permaneció en poder de las FARC casi siete meses, acusado de malversación de fondos, y fue liberado, el 23 de mayo de 2001, después de un juicio revolucionario transmitido por la emisora clandestina “la voz de la resistencia” de esa organización, y fue condenado a consignar 100 millones de pesos en la cuenta corriente de una Asociación de Juntas de Acción Comunal e inhabilitado por ocho años para ocupar cargos públicos. Comenta:

...Los alcaldes se encuentran en medio del fuego cruzado y sufren una presión permanente de los bandos en conflicto. ¿cómo hacer para sortear esta situación? ...Los alcaldes no pueden ni deben estar ni con la guerrilla ni con los paramilitares. Alcalde que se meta en la guerra tendrá que someterse a las consecuencias. Los alcaldes no representamos ni a la guerrilla ni a los paramilitares, sino al pueblo, la institucionalidad y la constitución y las leyes. Le hemos venido exigiendo a los actores armados que respeten la autoridad de los alcaldes y que nos reconozcan la inmunidad⁴⁸.

La Federación Colombina de Municipios⁴⁹ se entrevistó con la guerrilla y los paramilitares buscando que los actores en conflicto entiendan su posición y permitan que en medio de la guerra haya gobernabilidad y el normal funcionamiento de los municipios.

...¿Pero cómo actuar cuando la guerrilla o los paramilitares están armados y el alcalde no? ... Hay que llegar a una acuerdo político. Los alcaldes deben ser investidos de facultades y

⁴⁸ *Municipios*; Publicación de la FCM. Bogotá D.C. Junio 2000.

⁴⁹ La Federación Colombiana de Municipios, es la organización nacional que reúne y representa los intereses de la municipalidades de Colombia.

condiciones visibles, pero el manejo de la guerra y el orden público es responsabilidad del Presidente de la República. Ningún alcalde es autoridad en la guerra ni en la lucha contra el narcotráfico. ... El pueblo colombiano debe exigirle al gobierno y a la guerrilla, un cese al fuego, una tregua y un inmediato acuerdo humanitario. No entendemos porque se siguen las innecesarias masacres de colombianos. ¿cuántos muertos más necesitamos para parar la guerra?⁵⁰.

...Gobernar aquí es muy difícil. Uno se convierte en la piedra en el zapato para unos y para otros; no hay cómo gobernar sin ningún temor, sin afectar a cualquier sector...” Con estas palabras la alcaldesa del municipio de la Jagua de Ibirico, Ana Lucia Quiroz Martínez, pone al descubierto una parte de la historia de aquellos burgomaestres que tienen que gobernar en medio de las balas.

...me están obligando a que les participe del 20% del presupuesto del departamento, de lo contrario mi vida corre peligro...⁵¹.

... en Casanare se está acabando la democracia. El pasado debate electoral nos mostró una democracia humillada ante los grupos armados al margen de la ley. Aquí parece generarse un gran círculo vicioso o esconderse una gran mentira: de una parte, se pregona la transparencia y hasta se hacen juicios a los funcionarios presuntamente corruptos, pero al mismo tiempo se vacuna al empresario que obtiene negocios o contratos con el Estado⁵².

⁵⁰ Palabras de Omar García, alcalde de San Vicente del Caguan, en la zona de despeje, *Municipios*; Publicación de la FCM Junio 2000.

⁵¹ William Pérez Espinel, Gobernador de Casanare, en el desarrollo de una homilía propiciada por los funcionarios de la gobernación en la que piden por la pronta liberación y el respeto a la vida de la Secretaria Privada de la Gobernación Diana Reyes, secuestrada por las autodefensas AUC, en el mes de abril de 2001.

⁵² Raúl Yeraldo Barón, director ejecutivo de la Cámara de Comercio de Casanare, en su intervención ante la segunda mesa de paz y derechos humanos, convocada por la Vicepresidencia de la República en Yopal-Casanare. Agosto 9 de 2001.

Las organizaciones armadas, actúan como redes de poder manejando instrumentos de fuerza e imponiendo su control sobre la población a través de la intimidación, reemplazando los lazos de solidaridad colectiva por la desconfianza mutua, que se manifiesta en la ley del silencio y en la incomunicación, a partir de lo cual es imposible que opere la justicia, se fortalezca la comunidad y se construya desarrollo.

Las cifras son desoladoras. De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, entre 1995 y el año 2000 se registraron:

- Alcaldes asesinados: 32
- Alcaldes Secuestrados: 113
- Candidatos Secuestrados: 9
- Candidatos obligados a renunciar: 920
- Retenciones de líderes políticos, concejales y alcaldes: 121
- Exalcaldes secuestrados: 2
- Candidatos asesinados: 16
- N° de desplazados en el primer semestre del año 2000: 317.000 total: cerca de 3.000.000 Fuente: Codhes.
- Municipios tomados en el año: 63
- Alcaldías destruidas: 7
- Atentados a la Registradurías: 11
- Torres eléctricas destruidas: 264
- Obligados a renunciar: 15
- Exiliados: 25

- Declarados objetivo militar: 52
- Masacres: 77 (516 víctimas)⁵³.

Una democracia política exige como requisito insustituible la libertad para postularse como candidato, para participar mediante el voto u otro mecanismo, o para participar opinando o controlando el poder político. En Colombia desde hace varios años, pueda que se sucedan elecciones en paz en el territorio nacional como el las del pasado 29 de octubre de 2000, pero en la gran mayoría de municipios, más aun en los de predominio rural, no hubo elecciones que merezcan el nombre de democráticas, porque se coartó la libertad de muchos aspirantes a cargos públicos para presentarse como candidatos a los mismos y para hacer proselitismo a favor de sus propuestas, y no solo la libertad de ellos, sino la de muchos electores que se abstuvieron de manifestar sus preferencias políticas a fin de no incurrir en desgracia ante quienes, en sus plazas y calles, y en sus caminos, portan armas con un claro propósito de dominio.

Para las elecciones de 2000 fueron 21 los departamentos y 296 los municipios que fueron víctimas de la violencia política.

Lo más preocupante de este panorama es el cierre de las posibilidades de reconciliación y de salida pacífica al conflicto armado. Algunos piensan que es esto precisamente lo que se espera: Lanzar al país por el camino del no retorno de la guerra civil.

⁵³ Se entiende como masacre la muerte sistemática, indiscriminada y colectiva de más de cuatro personas. El número de personas masacradas por las autodefensas pasó de 30 en 1997 a 111 en 1998 y a 408 en 1999. En los primeros cuatro meses del 2000 asesinaron a 507 personas. Las AUC han sido las responsables de más del 70% de las víctimas de las masacres del país. (Fuente: Centro de inteligencia de la Policía Nacional Nov. 15 de 2000 citado en Defensa Nacional; Los Grupos Ilegales de Autodefensa en Colombia, pág. 12. Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá 2001).

Cuando la insurgencia o en general los actores armados consideran que “mientras no haya una verdadera justicia social, las campañas electorales y las elecciones son marginales”, y que por eso los candidatos de la **farsa** pueden ser declarados **objetivos militares**, refuerzan en la sociedad la idea de quienes se quejan de la pobreza, la exclusión social y la injusticia son subversivos. Por esa vía impiden que la sociedad sienta como suyo el problema de la exclusión, al tiempo que favorecen las tendencias autoritarias presentes en la sociedad.

Pero tal vez lo que ocurre es que, tanto en la guerrilla como en las autodefensas, hay quienes desprecian la política porque han sido víctimas de ella y la consideran como una burla. Por ello, los actores armados resuelven defender al pueblo y a la sociedad de si mismos. De este modo, los actores armados han acogido y traducido a sus códigos de guerra los frecuentes discursos de rechazo y peyorización que los civiles hacen de la política.

Tanto civiles como actores armados olvidan que es precisamente en la actividad política, en la deliberación pública, en la negociación de acuerdos y en la concertación de intereses; lo que agrega, lo que tiende puentes entre la gente y posibilita la vida en sociedad. Porque, cuando se prohíbe o desprecia el ejercicio de la política por considerarlo un “papayazo” para los corruptos, diagnostican a la sociedad un remedio peor que la enfermedad⁵⁴. Para no ser víctimas del engaño, conminan a la sociedad a no deliberar, a no poder equivocarse, a no intentar pensarse, condenándola a una vida sin horizonte común, sin proyectos, sin debates, una vida política sin posibilidades sociales.

⁵⁴ Bolívar, Ingrid Johanna, “La Hora de las Urnas”, Revista *Cien Días Vistos por Cinep*. Bogotá D.C., Jul/Sep. 1997.

Las alternativas

Es obligatorio preguntarnos por los esfuerzos que se han realizado y lo que aun nos falta para lograr una luz en el horizonte de este oscuro panorama. Podríamos decir que el principal y central propósito en el mediano plazo, sería el de trabajar transparentemente desde y con las administraciones municipales por el restablecimiento del interés general. Es decir acabar con la corrupción que nace del sistema político.

La Federación Colombiana de Municipios con la colaboración de la Comisión Especial de alcaldes por la Paz CESPАЗ ha realizado algunos acercamientos de carácter humanitario con los alzados en armas, para que respeten la vida, libertad e integridad de los mandatarios locales y ha solicitado la reacción del gobierno central en cuanto a la prevención de dichos actos y la elaboración de mecanismos que garanticen la gobernabilidad local.

Inicialmente Manuel Marulanda fue claro en señalar que las FARC no podrían garantizar la vida de los alcaldes. Los mandatarios le transmitieron a las FARC las inquietudes surgidas de CESPАЗ, tales como el esquema cerrado de la negociación, la falta de resultados, la falta de una estrategia de paz.

Reclamaron también por la masiva destrucción de municipios, 200 en un solo año, el masivo secuestro de personas, 1500 en 12 meses, la extorsión y los métodos utilizados violatorios de Derecho Internacional Humanitario.

Luego de una prolongada exposición del proyecto político denominado “Movimiento Bolivariano” y de hacer sus observaciones al Plan Colombia, el comandante Briceño o Mono Jojoy, hizo una exposición sobre las conclusiones de la Novena Conferencia de las FARC, en donde se planteó que la acción de las FARC estaría guiada por dos estrategias; la primera la promoción del apoyo popular, y la continuación del

proceso de paz, a su vez agregó “En las próximas elecciones no habrá candidatos de los partidos tradicionales en los municipios en donde tenemos influencia. Los aspirantes deben ser escogidos por el pueblo”⁵⁵.

Finalmente, las FARC se comprometieron con los alcaldes presentes en el encuentro a ordenar el no cobro de ningún porcentaje de los presupuestos municipales, ni la retención de las maquinarias necesarias para el desarrollo local. Se comprometieron con los alcaldes para establecer mecanismos de verificación directa a través de la FCM, en casos de amenaza de los frentes guerrilleros a los alcaldes.

A pesar de las enormes expectativas que ese encuentro generó entre los alcaldes, reina nuevamente el escepticismo ante el aumento de las acciones armadas con posterioridad, contra la integridad, la seguridad y la estabilidad de los municipios y sus mandatarios.

De la misma manera el presidente de la FCM, se entrevistó el 12 de mayo del 2000 con Carlos Castaño, para exigirle respetar la vida de los alcaldes y no someter más a los pueblos de Colombia a la destrucción, la miseria y la muerte.

Se fue enfático en manifestar la preocupación de los alcaldes por las amenazas contra sus vidas, recibidas a diario de los hombres de las AUC, al negarse a pagar los “impuestos” para financiar la guerra, con recursos provenientes del erario público. Aunque Castaño se comprometió a respetar la vida de los alcaldes. luego de ese encuentro las AUC asesinaron a tres mandatarios más.

Actualmente la Comisión de Alcaldes por la Paz CESPAS, está desarticulada por amenazas de los actores armados. Se espera poder en los próximos días instalar de nuevo este mecanismo de trabajo en favor de la democracia local.

⁵⁵ “El voto amenazado”, Revista *Cambio*, Mayo 29 2000, Bogotá, pág. 16.

La Federación ha hecho un llamado al Ministerio del Interior, Cruz Roja Colombiana, Defensoría del Pueblo, Oficina del Alto Comisionado de Paz, a la Procuraduría General de la Nación, a la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y al Consejo Nacional de Paz, para crear un frente común contra la violencia y la dignificación de la vida de los alcaldes.

En la actualidad la FCM, con el apoyo del PNUD de Naciones Unidas, está diseñando un programa de asistencia humanitaria en el exterior, dirigido a los alcaldes que sean desterrados o que sufran amenazas de muerte directas o a sus familias.

El Gobierno Nacional con el apoyo de la comunidad internacional, especialmente de los Estados Unidos y como mecanismo de intervención, diseñó como principal estrategia para la búsqueda de la paz, el “Plan Colombia”.

Es una estrategia amplia para alcanzar los retos más apremiantes que enfrenta Colombia hoy: promover el proceso de paz, combatir la industria del narcotráfico, reactivar la economía y fortalecer los pilares democráticos de la sociedad. En respuesta al “Plan Colombia” el presidente Clinton firmó la ley que el Congreso de Estados Unidos sancionó el 13 de julio de 2000 sobre la asignación de un paquete de asistencia por US\$1.300 millones.

Es una aproximación multifacética que incluye desarrollo alternativo y asistencia para los desplazados; mejoras en la capacidad gubernamental y protección de los derechos humanos básicos, respaldo al proceso de paz colombiano y apoyo a los vecinos de Colombia; erradicación de cultivos ilícitos e interdicción de drogas ilícitas. Los recursos aportados por del gobierno americano están distribuidos así:

- Desarrollo alternativo y asistencia a desplazados US \$ 106 millones
- Protección de los derechos humanos básicos y mejora de la gobernabilidad y reforma del sistema judicial US \$ 119 millones
- Apoyo al proceso de paz y apoyo a la región US \$ 183 millones
- Erradicación, sur de Colombia y apoyo a la Policía Nacional de Colombia US \$416.9 millones
- Apoyo a los esfuerzos de interdicción US \$ 378,6 millones

Ayuda de Estados Unidos al Plan Colombia⁵⁶

Apoyo a los esfuerzos en el sur de Colombia	US \$416,9 millones
Apoyo a los programas de interdicción	US \$378,6 millones
Apoyo a la Policía Nacional de Colombia	US \$115,6 millones
Apoyo al desarrollo económico y alternativo (incluyendo programas nacionales y en el sur de Colombia)	US \$106 millones
Apoyo a programas de promoción de derechos humanos y de reforma del sistema judicial	US 119 millones
Apoyo a otros programas regionales y al proceso de paz	US \$183 millones
Total del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia	US \$1.319,1 millones

⁵⁶ <http://usinfo.state.gov/espanol/>.

El componente social del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia

I. Desarrollo alternativo y otros programas sociales y económicos (sin incluir el sur de Colombia)	US \$81 millones
II. Desarrollo alternativo y otros programas sociales y económicos (únicamente en el sur de Colombia)	US \$25 millones
III. Programas para mejorar la gobernabilidad, reformar el sistema judicial y para protección de los derechos humanos	US \$119 millones
IV. Apoyo al proceso de paz	US \$3,0 millones
V. Desarrollo alternativo regional	US \$93 millones

Total del componente social del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia: US \$321 millones.

Sectores importantes de la sociedad civil, la academia y las ong's se han opuesto al esquema americano del Plan, por el desequilibrio en la inversión para el sector militar, que sin duda conducirá a incrementar la violencia y de paso las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Alfredo Molano Bravo, como vocero de la sociedad civil ante el Parlamento Europeo en la Comisión de Cooperación al Desarrollo en Bruselas, 12 de Septiembre de 2000 y expresó entre otras⁵⁷:

Al comienzo de su mandato, el presidente Pastrana cursó una solicitud de ayuda a la comunidad internacional que llamó Plan Marshall para Colombia, con la idea de obtener fondos para reconstruir el país al salir de una guerra que estaba por terminar, puesto que se estaba negociando la paz. Presentado

⁵⁷ Revista número No. 27, Diciembre 2000 Enero 2001, Bogotá D.C., págs. 26-29.

en Washington, un equipo del Departamento de Estado, Planeación Nacional y un técnico de la Oxy reelaboró el proyecto definiendo como objetivo la guerra contra el narcotráfico. A su vez, el gobierno colombiano redactó un proyecto paralelo destinado a la Unión Europea y a otros países, en el cual se sustituyó el componente bélico por el social. En los dos se hace referencia a los aportes de Colombia y se formula como una estrategia conjunta de desarrollo, cuyos socios son Estados Unidos, La Unión Europea y otros países. No son, pues, proyectos independientes sino complementarios y vinculantes. El Plan Colombia se presentó a la comunidad internacional antes de divulgarse en nuestro país y, naturalmente, sin haberse puesto a consideración del Congreso de la República ni de la sociedad civil, pese a que el aporte nacional -4.000 de los 7.000 millones de dólares- hace parte del presupuesto ordinario del país.

El plan elaborado por Washington tiene tres grandes objetivos, a nuestra manera de ver:

1. Forzar un acuerdo de paz conveniente para el **establecimiento** por medio del apoyo militar al ejército colombiano. Este **conveniente** significa una negociación sobre entrega de armas y reinserción del movimiento guerrillero en las instituciones vigentes.
2. Aumentar la injerencia militar de Estados Unidos en la convulsionada región andino-amazónica con miras a controlar las reacciones sociales desencadenadas por las políticas neoliberales. A Washington le preocupa ante todo lo que representa Chávez, un caudillo que tiene las armas, los votos y el petróleo; le preocupa también lo que sucede en Ecuador con el movimiento indígena y campesino, y en el Brasil con un creciente Partido del Trabajo y el movimiento de los Sen Terra; le preocupa lo que hay debajo de la oposición a Fujimori, le preocupa Bolivia sin

Banzer, y le preocupa Panamá sin su presencia en la Zona del Canal. Lo han dicho varias veces con el título de estabilidad democrática regional.

3. El Plan Colombia tiene un objetivo doméstico en Estados Unidos: disminuir las presiones del puritanismo norteamericano, que considera la droga como sustituto del comunismo.

En diferentes partes del país está surgiendo, especialmente en zonas de conflicto, una serie de movimientos ciudadanos llamados “Proyectos de Desarrollo y Paz”, impulsados por sectores de la sociedad civil, como la iglesia, las cámaras de comercio, las universidades, las organizaciones campesinas e indígenas, entre otros, para la generación de proyectos productivos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Los proyectos coinciden en trabajar en la construcción de la confianza que les permite progresar a través de iniciativas locales concertadas con los diferentes actores, alianzas entre los diferentes actores, promoción de espacios de participación comunitaria, fortalecimiento institucional del Estado y fuertes organizaciones locales.

Han permitido consolidar las redes sociales, fortalecer la participación comunitaria y recuperar la credibilidad de la población en el Estado.

Los principales ejes de trabajo giran en torno a:

1. La difusión y promoción de los DDHH y el DIH.
2. Participación Ciudadana
3. Pequeños procesos de desarrollo económico regionales o locales
4. Inclusión social

PROYECTOS	EJECUTORES	ESTADO ACTUAL	COSTO
Magdalena Medio	Consortio Diócesis-CINEP, Ecopetrol	Finalización primera fase LIL proy. productivos y de convivencia	US \$ 6 mill.
Oriente Antioqueño	Diócesis-ISA-ISAGEN	formulación concertación Identificación de proyectos	US \$ 3 mill.
Piedemonte Oriental	Cámara de Comercio Diócesis-CINEP	Asistencia preparatoria Formulación-Asistencia Preparatoria	US \$ 1.5 mill
Vallepariz	Grupos y ONG	Identificación de actores Regionales Proyectos y financiación	US \$ 9 mill
Norte de Santander	Corporación CONSCIENOC	Formulación-Asistencia Preparatoria	US \$ 1.5 mill
Sierra Nevada	Prosierra Nevada	En ejecución.	US \$ 6 mill

Los proyectos tienen el apoyo económico de la comunidad internacional (BID, PNUD, Banco Mundial, Unión Europea), pero lo que lo hace realmente estratégico es la organización de las comunidades en torno a propósitos comunes de mejoramiento de la calidad de vida y del logro de la paz (construcción de tejido y capital social).

Conclusión

Es claro que el desafío que afronta Colombia es fundamentalmente el de la construcción de sociedad en el respeto a los derechos humanos y no simplemente el de la negociación de conflictos parciales. No con ello se quiere afirmar que no hay que avanzar en la resolución de conflictos aislados, sino que hay que proceder en el contexto de un proceso integral de construcción social consistente en la búsqueda de un ordenamiento verdaderamente democrático en lo político, económico y social.

La mayor esperanza del país, está en la capacidad creciente de organización y participación de la sociedad civil, desde las juntas de acción comunal, las comunas municipales, los Consejos Territoriales de Planeación hasta los movimientos regionales y nacionales por la paz. La sociedad civil es quien puede obligar al Estado a ponerse a la altura de nuestra dramática situación porque la exigencia decidida, pacífica y organizada de soluciones aquí y ahora, obligará a los violentos. Ese pueblo que siente el gusto por la democracia no está dispuesto a tirarlo todo por la borda. La mezcla explosiva entre democracia y guerra sucia en que vivimos puede resolverse todavía a favor de la democracia.

De no progresarse en un proceso de concientización colectiva sobre el avance de la destrucción social en el país y de no alcanzarse un compromiso colectivo-público para la construcción de un nuevo país, la simple realización de acuerdos o procesos políticos coyunturales, no aportarían al cambio social, sino por el contrario podría configurarse en una frustración nacional más.

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: ¿TEORÍA O REALIDAD?

Algunos resultados regionales del ejercicio de la diplomacia humanitaria*

*Tathiana Flores Acuña***

*Nuestro deber es defender la soberanía de la humanidad
por encima de cualquier soberanía
para impedir que se caiga en la barbarie.*

Paul Grossrieder

Introducción

La incorporación y aplicación de la normativa internacional a nivel nacional es sin duda uno de los más grandes retos del Derecho Internacional actual. En el caso del Derecho Internacional Humanitario (DIH), al ser un derecho que regula la conducta de las partes en un conflicto armado y la protección de las personas que no participan en él, la diferencia entre un país que ha aplicado adecuadamente las obligaciones que se derivan de la normativa internacional de aquél que no lo ha

* La presente es una versión actualizada a mayo del 2002 del estado de promoción y aplicación de los instrumentos de DIH en la región de Centroamérica y el Caribe hispanohablante.

** Asesora Jurídica del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para América Central y el Caribe Hispanohablante. Las opiniones expresadas en el presente documento son opinión personal de la autora y no representan necesariamente la posición del CICR.

hecho puede tener como consecuencia directa evitar la muerte de cientos o de miles de seres humanos.

La aplicación efectiva y adecuada de las normas del DIH es la piedra angular de la ya por sí difícil tarea de humanizar algo tan inhumano como la guerra. La aplicación de las normas del DIH implica la adopción de una serie de medidas y de acciones dirigidas a hacer efectivas las normas internacionales, acciones y medidas que resultan, por ende, en mayores probabilidades del respeto del sistema normativo humanitario en caso de conflicto armado.

No se trata de cuestiones de poca importancia. Una adecuada aplicación de la normativa del DIH puede tener resultados de gran envergadura en ámbitos tan relevantes como la protección de las personas vulnerables en tiempo de guerra, de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil durante las hostilidades -tales como el agua y los alimentos- y de la salvaguardia de los bienes culturales de gran importancia para la humanidad.

La aplicación de las normas internacionales y su incorporación en el sistema jurídico interno es sin duda alguna el objetivo final al cual se desea llegar en un sistema jurídico determinado. El respeto de principios humanitarios básicos depende en gran medida del logro de este objetivo. Para ello deben darse un sinnúmero de pasos previos. El primero es indudablemente lograr la participación de los diferentes actores estatales en la discusión y formulación de un instrumento internacional determinado a través de, generalmente, la organización de una Conferencia Internacional. Luego de lo cual, se deben llevar a cabo gestiones para que el país participante en la Conferencia Internacional ratifique el instrumento adoptado en dicha ocasión, o en su defecto, se adhiera a él.

Es a través del ejercicio de la diplomacia humanitaria que asuntos relativos a la ratificación de un tratado de DIH o la adopción de una ley nacional -en calidad de medida de aplicación y a la vez de prevención en tiempo de paz- se incorporan en la agenda gubernamental al mismo nivel que asuntos de prioridad uno para un gobierno y pueblo determinado, tales como la aprobación del presupuesto de la Nación o de un tratado de libre comercio.

¿Cómo lograr que esta situación aspirada llegue a concretarse? A través de la sensibilización de las autoridades concernidas, el cabildeo continuo y el seguimiento constante desplegado a diferentes niveles gubernamentales. Debe tenerse como meta el llegar a un consenso en favor del instrumento jurídico o de la iniciativa humanitaria, consenso que debe primar sobre la política partidista. La razón para llegar a dicho consenso se encuentra en una sola de las características de las iniciativas que se promueven: su naturaleza humanitaria.

Pasaremos en este artículo a analizar la metodología empleada en la promoción de los instrumentos de DIH para luego pasar a un recuento regional y nacional de los logros alcanzados.

1. Diplomacia humanitaria y participación política

La diplomacia humanitaria es concebida como aquella diplomacia que se ejerce en favor de la promoción de instrumentos, leyes y medidas que por su naturaleza intrínseca contienen normas que protegen al ser humano y sus derechos fundamentales, tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto armado. El despliegue diplomático dirigido a la promoción de la adopción y aprobación de instrumentos que, en el caso en estudio, forman parte del DIH, es por ende, parte de ésta.

Se trata pues de la promoción de instrumentos de naturaleza humanitaria que velan por principios que van más allá de los intereses nacionales y que hacen que los elementos políticos que puedan contener formen parte de la política internacional mundial o regional más que de la política partidista nacional.

La diplomacia humanitaria implica el ejercicio, en una cierta manera, del derecho de participación política dado que requiere un acercamiento con los distintos sectores políticos que conforman el ejercicio del gobierno y de la oposición representada, sea en el gobierno central sea ante el Congreso Nacional, a fin de que se adopte o no un determinado Convenio o proyecto de ley.

Ejercida adecuadamente, la diplomacia humanitaria logrará el cumplimiento del objetivo trazado de manera casi anónima. El proceso hacia la ratificación o adhesión de un instrumento internacional -así como aquél relativo a la adopción de normas o medidas de aplicación de dichos instrumentos- es un proceso complejo, compuesto de múltiples fases y etapas. Este requiere el concurso de una serie de actores, tanto gubernamentales como como no gubernamentales, a nivel nacional e internacional, hecho que torna difícil determinar cuál y de quién ha sido el aporte decisivo para el logro de un determinado resultado.

En nuestro criterio, el secreto de una labor diplomática humanitaria bien ejercida es el tener un poder de convencimiento tal que haga que el actor mismo se aboque a apoyar la iniciativa dada con la certidumbre de que el resultado deseado es lo más conveniente para su país y para el respeto de los derechos fundamentales de las personas. No debe buscar solamente titulares de periódicos ni ejercer presión excesiva en las autoridades gubernamentales que amenace de manera alguna la soberanía del Estado. Los anteriores son algunos ejemplos que muestran la delicada naturaleza de la diplomacia

humanitaria y el frágil equilibrio que debe lograrse a fin de cumplir con el cometido trazado.

Pasemos a analizar de qué manera y cuándo debe ejercerse la diplomacia humanitaria en la promoción y aplicación de normas en las esferas gubernamentales. En el caso del Poder Ejecutivo, distintos Ministerios concernidos -dentro de los cuales el principal es el Ministerio de Relaciones Exteriores en calidad de promotor de instrumentos internacionales- tendrán, en mayor o menor grado, un papel protagónico en el logro del objetivo final: sea la ratificación o adhesión a un instrumento internacional, sea la preparación y el envío de un proyecto de ley ante el Congreso de la República.

El procedimiento más común que debe seguir un instrumento internacional antes de su envío al Congreso Nacional -incluido el caso de que el país haya suscrito el instrumento en cuestión- es la solicitud de la elaboración de dictámenes que contengan la opinión de las altas jerarquías de los Ministerios relacionados con el tema en estudio. Para sensibilizar a los(as) funcionarios(as) concernidos(as), la institución o persona interesada debe desplegar esfuerzos dirigidos a la introducción a la materia en cuestión y a los principios fundamentales allí contenidos. Para lograr este objetivo, la persona debe ejercer su derecho de participación política con el fin de obtener el nivel de acercamiento requerido y alcanzar la meta. He aquí un primer nivel del ejercicio de participación política que se traduce en el ejercicio del cabildeo ante esferas gubernamentales.

En este primer nivel la presencia y participación de la oposición no es tan obvia. Los(as) funcionarios(as) se encuentran trabajando en los diversos Ministerios a causa de sus capacidades a nivel técnico por lo que la proveniencia política o participación partidista es minimizada frente a sus habilidades y conocimientos técnicos en materias específicas.

Esto resulta en que el despliegue de los esfuerzos relativos a la diplomacia humanitaria no se vean tan afectado por elementos partidarios nacionalistas ni por posibles acciones de obstaculización a potenciales logros del gobierno de turno.

En el desarrollo de la labor de diplomacia humanitaria ante el Poder Ejecutivo es recomendable retomar los acuerdos y resoluciones regionales específicos, tales como los recientemente adoptados por la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC) en materia de protección de los bienes culturales en tiempo de conflicto armado.

En la fase siguiente la situación puede ser bien distinta. Los Congresos nacionales son por naturaleza instituciones políticas. La representatividad de los diversos sectores políticos de un país es considerada elemento fundamental de dicho poder del Estado. Esta característica intrínseca del Poder Legislativo hace que se requiera un esfuerzo especial a fin de mantener una neutralidad política al promover la adopción de un instrumento o de una ley de carácter humanitario. La lucha por mantener la neutralidad a la hora de promover un instrumento o ley determinadas implica evitar caer en juegos de orden político partidario o ser víctimas de una coyuntura política que pueda perjudicar los objetivos últimos del instrumento o ley que se promueve.

La sensibilización adecuada y oportuna de los diversos actores legislativos es sumamente importante. En el campo del DIH, la organización de actividades introductorias a la materia ante las Comisiones de Derechos Humanos, de Relaciones Exteriores y de Justicia de los Congresos Nacionales es altamente recomendable. Por otra parte, el Directorio del Congreso y dentro de él, la Presidencia, son interlocutores imprescindibles que deben ser incorporados en actividades de sensibilización sobre la importancia de las iniciativas humanitarias.

En el cumplimiento de estas tareas, el recurso a resoluciones adoptadas en materia de DIH por organismos parlamentarios internacionales tales como la Unión Interparlamentaria (UIP) o regionales como el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) o el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) ha demostrado ser de gran valor. Esto sin dejar de lado las resoluciones adoptadas anualmente por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en favor de la promoción y aplicación de los instrumentos de DIH.

Finalmente, los poderes judiciales han jugado un papel fundamental en el análisis de la normativa internacional a la luz del sistema jurídico nacional. Tal es el caso de algunos países del continente americano -Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras- en los que este papel ha sido tan relevante que ha incluido el estudio de la legislación nacional, así como la interpretación misma de normas constitucionales con el fin de emitir el dictamen requerido para la ratificación del Estatuto de Roma.

Una adecuada represión de los crímenes de guerra requiere la convergencia de dos ámbitos de competencia: el nacional y el internacional a fin de lograr un sistema integral de administración de justicia. En el ámbito nacional, los(as) funcionarios(as) del Poder Judicial especializados en materia penal tienen un rol esencial, en primer lugar, en la preparación de proyectos normativos que repriman los crímenes de guerra de conformidad con las obligaciones internacionales, proyectos que luego serán incorporados en los Códigos Penales y los Códigos de Justicia Militar. En segundo lugar, las Escuelas Judiciales deben complementar estos esfuerzos con actividades posteriores y permanentes de formación judicial que lograrán una difusión a nivel nacional de la nueva normativa penal.

Para lograr el primer resultado a nivel nacional, es aconsejable sensibilizar especialistas penales y miembros de Salas

de lo Penal del Poder Judicial sobre los principios especiales que caracterizan el Derecho Internacional Penal y el DIH. Entre otros, los principios de jurisdicción universal y de imprescriptibilidad deben contextualizarse y distinguirse de los principios penales clásicos de territorialidad y de prescripción. Sólo de esta manera se logrará en forma adecuada la sanción y represión de los crímenes de guerra y la aplicación correcta de la normativa nacional al respecto. En el ámbito internacional, el papel de la Corte Suprema de Justicia o de las Salas Constitucionales ha mostrado ser clave en la entrada en vigor del Estatuto de Roma al ejercer su papel de interpretación de normas constitucionales que de otra manera hubiesen podido constituirse en obstáculo al ejercicio de la competencia de la Corte Penal Internacional.

Es necesario mencionar que la labor de diplomacia humanitaria ante los Poderes Judiciales es, en un cierto modo, la más delicada pues debe mantenerse en todo momento un alto grado de respeto a la imparcialidad de los(as) funcionarios(as) judiciales que permita el mantener espacio suficiente para la toma de decisiones judiciales independientes.

En nuestra opinión, en el ejercicio de la diplomacia humanitaria, todos los actores que en ella trabajan deben verse como desplegando esfuerzos complementarios hacia la consecución de un objetivo común. Tanto las instituciones internacionales de carácter humanitario como las organizaciones no gubernamentales, como las Comisiones Nacionales de Aplicación del DIH, de carácter esencialmente gubernamental, cumplen una función primordial en la promoción y en la aplicación de las normas humanitarias.

2. Medidas de aplicación nacional del DIH: medición de resultados

Los avances regionales en materia de aplicación de la normativa humanitaria reflejan la apropiación, por las autoridades gubernamentales y sociedad civil en general, del valor e importancia de adoptar en tiempos de paz medidas de aplicación del DIH. A lo largo del año 2001 y los primeros meses del 2002, la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH así como las medidas de aplicación en los países centroamericanos y del Caribe hispanohablante avanzaron notoriamente. Panamá, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua cuentan con un excelente estado de ratificación y adhesión de los instrumentos. El progreso realizado por este último país ha sido enorme, ya que en 1998 Nicaragua únicamente era Estado Parte de los Convenios de Ginebra y hoy día, es Estado Parte de todos los instrumentos DIH, con excepción del Estatuto de Roma y el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.

Los esfuerzos desplegados por el CICR en materia de DIH tienen como mérito el haber creado un espacio para la discusión y estudio de esta rama del derecho en tiempo de paz así como la concepción ya internalizada de que es fundamental trabajar en tiempo de paz a favor de la incorporación de la normativa internacional existente en DIH.

Los importantes resultados alcanzados deben sin duda verse a la luz del contexto histórico reciente de la región. No debe olvidarse que Centroamérica vivió, hasta hace poco, décadas de convulsión social que causaron el estallido de conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El avance centroamericano en la promoción de los instrumentos de DIH y en su difusión ante diversos sectores de la sociedad ha sido notable, a pesar de las muchas otras prioridades que los

grandes retos económicos y sociales que la época actual de postconflicto impone.

No debe dejarse de lado los países del Caribe hispanohablante. Tanto Cuba como República Dominicana han llevado a cabo numerosas actividades de difusión de las normas fundamentales a todos los sectores de la sociedad, entre ellos, los sectores militares, las autoridades políticas y la academia, así como la sociedad civil en general.

En esta sección se hará una reseña de los logros obtenidos en el periodo 2001-2002, tanto a nivel regional como nacional, en la promoción y aplicación de los instrumentos de DIH a fin de devolver de alguna manera a los latinoamericanos los importantes pasos que han dado en hacer conocer y respetar las normas del DIH.

a. Nivel Regional

Las actividades regionales de promoción del DIH tienen una importancia particular. Ellas facilitan el intercambio de resultados y experiencias nacionales, la creación de redes de contacto para actividades futuras y crean un ambiente propicio para el impulso de las medidas de aplicación nacional a ser adoptadas en el futuro. Los avances regionales en materia de difusión y promoción de la aplicación del DIH muestran un desarrollado nivel de concienciación sobre la trascendencia que dichas iniciativas tienen en la protección de la persona en tiempo de conflicto armado.

Al pasar a enumerar las actividades regionales desplegadas debo mencionar la primer actividad regional del año que el CICR organizó del 6 al 8 de marzo del 2001 en San José, Costa Rica: el Seminario titulado “La implementación Nacional del Derecho Internacional Humanitario y Convenciones Interamericanas Relacionadas”. Este seminario fue organizado

conjuntamente con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el apoyo de algunos países interesados en la promoción del DIH, entre los cuales el gobierno de Costa Rica, el de Canadá y el de Suiza. Una vez más la OEA mostró ser un foro privilegiado para la difusión de las normas del DIH.

Otro foro importante es el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos organizado anualmente por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). El IIDH sigue siendo una institución líder a nivel continental en la promoción de dichos derechos, cuyo constante apoyo a la difusión y promoción del DIH a través de la Cátedra permanente Jean Pictet ha resultado en la preparación de grupos selectos de activistas, académicos(as) y funcionarios(as) gubernamentales en DIH. En ocasión del Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos correspondiente al año 2001, el CICR llevó a cabo una actividad de simulación de cabildeo sobre los temas de la promoción de la ratificación y adhesión del Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el II Protocolo de la Convención de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. A través de esta actividad se buscó sensibilizar los participantes sobre la dificultad que se presenta en algunas ocasiones al momento de promover la ratificación o adhesión de instrumentos de DIH frente a las numerosas e imperativas prioridades que tienen los gobiernos en otros ámbitos no relacionados específicamente con las normas internacionales.

En el 2001, la difusión de las normas y principios del DIH se vieron ampliadas en el ámbito de la justicia interamericana al tener la valiosa oportunidad de llevar a cabo una Jornada de Estudio e intercambio sobre DIH y temas relacionados, en el marco de las sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ocasión en la que se logró una interesante y

rica discusión con los jueces de la CIDH sobre los principios del DIH y sus diversos ámbitos de aplicación, sobre los desafíos de la sociedad actual frente a medios y métodos de combate existentes, así como sobre la Corte Penal Internacional y el papel del DIH en la jurisprudencia de la CIDH.

Otra instancia que demostró ser de gran valor subregional en la promoción del DIH es la CECC. Como resultado de un primer pero sumamente fructífero acercamiento con esta institución se adoptó, en la XXI Reunión Ordinaria de Ministros de Cultura y Educación de Centroamérica y Belice, una resolución y tres Acuerdos relativos a la protección de los bienes culturales en tiempo de conflicto armado.

b. Nivel nacional

En el marco nacional grandes pasos han sido dados en materia de promoción y aplicación de la normativa internacional relativa al DIH. A efectos de presentar una visión global de la situación nacional pasaré a mencionar los avances logrados, por un lado, en materia de ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH y, por otro lado, en relación con las medidas de aplicación nacional a nivel legislativo para incorporar las normas internacionales en el sistema jurídico interno.

La existencia de Comisiones Nacionales en aquellos países que cuentan con ellas será resaltada en primer lugar, dado que se considera que su existencia no sólo traduce la voluntad estatal de cumplir con sus obligaciones internacionales, sino que demuestra el importante papel que juegan en el avance progresivo de una aplicación efectiva del DIH. A continuación se pasa a ver el detalle de los principales logros por país en orden alfabético:

Costa Rica

En materia de aplicación de las normas internacionales, en abril del 2002 la Asamblea Legislativa aprobó la incorporación de normas relativas a la represión nacional de crímenes de guerra en el ordenamiento jurídico, a través de una reforma del Código Penal mediante Ley No. 8272, aprobada el 25 de abril del 2002. Esta reforma adquiere suma importancia dado que el 7 de junio del 2001 Costa Rica ratificó el Estatuto de Roma para la creación de una Corte Penal Internacional.

Por otra parte, y en aplicación del artículo 9 del Tratado de Ottawa¹, el 18 de marzo del 2002 se aprobó la Ley No. 8231, “Prohibición de Minas Anitpersonales” que proscribire dichas minas en el país².

En cuanto a instrumentos internacionales, se logró incluir en la agenda de la Asamblea Legislativa iniciativas tendentes a la ratificación del II Protocolo de la Convención de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y del Protocolo Facultativo de la Convención de los Niños sobre la participación de los niños en los conflictos armados. Esta última iniciativa fue aprobada el 8 de abril del 2002 a través de la Ley No. 8247.

Las normas internacionales de DIH han sido también objeto de difusión. En junio del 2001, el CICR impartió un curso sobre DIH a los estudiantes de la Maestría en Diplomacia del Instituto de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Los objetivos del curso fueron cumplidos dado que se logró dar a los estudiantes una introducción a los

¹ El Artículo 9 del Tratado de Ottawa relativo a las Medidas de aplicación a nivel nacional dispone que “Cada uno de los Estados Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a esta Convención, cometida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control”.

² Publicada en el Diario Oficial “La Gaceta” No. 73 del 17 de abril del 2002.

principales temas relativos al DIH, tanto a nivel académico como pragmático en el área de la diplomacia humanitaria, este último a través del desarrollo de casos hipotéticos. Como reconocimiento a la importancia del campo de administración de justicia en la aplicación efectiva de las normas del DIH, el CICR co-organizó y participó, el mes de diciembre del 2001, en una actividad introductoria sobre el DIH dirigida a miembros de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia (CONAMAJ).

Cuba

Cuba es Estado Parte de una cantidad importante de instrumentos de DIH. En materia de aplicación de las normas internacionales del DIH, tanto el Código Penal cubano como el Código de Justicia Militar contienen una extensa normativa sobre las violaciones graves del DIH.

En materia de difusión de las normas del DIH, el Centro de Derecho Internacional Humanitario de Cuba (CEDIH) ha logrado a través de los años, la preparación de numerosos miembros de las fuerzas armadas en materia de DIH. Por medio de cursos periódicos que se llevan a cabo durante el año a diversos niveles de la milicia y de su biblioteca, el CEDIH ha cumplido a cabalidad la función de promotor del conocimiento de las normas del DIH.

Por otro lado, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Cubana promueve la organización de múltiples actividades de difusión y estudio de las normas del DIH en todo el territorio nacional. A nivel académico, el DIH es anualmente objeto de estudio por parte de juristas cubanos y de otras nacionalidades en Seminarios y Simposios con perspectiva internacional organizados por la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

Guatemala

La Comisión Guatemalteca para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (COGUADIH) fue creada mediante Acuerdo Gubernativo No. 948-99 del 28 de diciembre de 1999³. Esta Comisión fue la primera en tener como miembros a representantes de todos los poderes del Estado, hecho que sin duda facilita el cumplimiento del mandato encomendado. COGUADIH se reúne periódicamente a fin de cumplir con el Plan de Acción trazado a inicios del año.

En materia de ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH se debe mencionar la reciente ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Niños sobre la participación de los niños en los conflictos armados⁴, hecho que se suma a que en el 2001, Guatemala haya pasado a ser Estado Parte del II Protocolo Enmendado de la Convención de Naciones Unidas de 1980 sobre armas convencionales⁵. Finalmente, se han llevado a cabo esfuerzos hacia la ratificación del II Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Respecto de la represión de las violaciones graves al DIH, actualmente se está trabajando un proyecto de Código Penal, oportunidad que se ha aprovechado para promover la inclusión de un capítulo como parte del Código relativo a la represión de los crímenes de guerra.

³ Publicado el 12 de enero del 2000 y en vigor a partir del 13 de enero del 2000.

⁴ Ratificado el 9 de mayo del 2002, aprobado por medio del Decreto No. 1-2002 del 23 de enero de 2002.

⁵ El II Protocolo de la Convención de 1980 fue aprobado el 15 de mayo del 2001, mediante Decreto No. 20-2001, ratificado el 29 de octubre de 2001 y publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 2002. El IV Protocolo de la Convención de 1980 fue aprobado por el Decreto 21-2001 del 13 de junio del 2001.

El Salvador

El Salvador cuenta con un Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario (CIDIH-ES) desde el 25 de agosto de 1997⁶. Este Comité es una de las cinco entidades existentes en la región que han sido creadas para velar por la promoción y aplicación del DIH a nivel nacional. Todos los años, el CIDIH-ES organiza un Taller de Plan de Acción para fijar los objetivos anuales a cumplir. Como parte de ese Plan de Acción, durante el 2001 el CIDIH-ES organizó varios eventos como parte de la presentación oficial y lanzamiento de la Convención de 1954 para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos, dentro de los que se encuentra el lanzamiento de una versión didáctica elaborada sobre el tema y se develó oficialmente los primeros signos protectores de bienes culturales en el país.

A lo largo del año 2001 continuaron los esfuerzos hacia la promoción y ratificación de instrumentos de DIH, tales como la Convención de 1954 para la protección de bienes culturales y sus dos Protocolos. Como resultado, El Salvador actualmente es Parte de la Convención de 1954 y a partir de junio del 2002 será Estado Parte de sus dos Protocolos⁷.

El CIDIH-ES se ha abocado además a la preparación de un proyecto de reforma del código penal para sancionar los crímenes de guerra y de la normativa vigente para prohibir las minas antipersonal.

⁶ Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 154 de agosto de 1997. El sitio web del CIDIH-ES es: www.cidih-es.ipfox.com/.

⁷ El I Protocolo de la Convención de 1954 entrará en vigor el 27 de junio de 2002. El II Protocolo de la Convención de 1954 entrará en vigor cuando hayan sido depositados 20 instrumentos de adhesión o aceptación. Con la adhesión de El Salvador, se cuentan al 30 de abril del 2002, 13 instrumentos depositados.

Honduras

A fin de promover la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH y la represión nacional de los crímenes de guerra, el CICR ha sostenido reuniones periódicas con Magistrados de la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso y el asesor del Presidente del Congreso. En materia de represión y como resultado del interés y apoyo demostrado por las autoridades mencionadas, se preparó un proyecto de Código Penal que incluye un capítulo sobre la represión de crímenes de guerra.

La voluntad estatal se ha reflejado además en la aprobación de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales y su I Protocolo el 23 de junio de 2001, así como de su II Protocolo, en los primeros meses del 2002⁸. Por su parte, la Convención de Naciones Unidas de 1980 fue aprobada por el Congreso el 21 de mayo del 2002, mediante Decreto No. 198-2002 y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados fue aprobado por Decreto No. 63 del 2 de abril del 2002⁹.

Con relación al Estatuto de Roma, el dictamen emitido por la Corte Suprema de Justicia en enero del 2002 analiza el Estatuto a la luz de las normas constitucionales y recomienda finalmente la ratificación por Honduras de dicho instrumento tan relevante para la comunidad internacional.

8 La Convención de 1954 y su I Protocolo fue aprobada por Decreto No. 54-2001, publicado en La Gaceta No. 29 511 del 2001. El II Protocolo de la Convención de La Haya fue aprobado mediante Decreto No. 240-2002 del 13 de marzo del 2002, Ley No. 29731.

9 Decreto publicado en el Diario Oficial No. 28771 el 3 de mayo del 2002. Los instrumentos mencionados se encuentran aún pendientes del depósito de ratificación respectivo.

Nicaragua

La Comisión Nacional para la Aplicación de Derecho Internacional Humanitario fue creada por Decreto Ejecutivo el 23 de abril de 1999¹⁰. En su reunión anual de preparación del Plan de Acción, la Comisión estableció como parte de sus prioridades comenzar el estudio de los bienes culturales del país a fin de iniciar la protección de dichos bienes de conformidad con la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus II Protocolos. Nicaragua pasó a ser Parte de este último instrumento el 1 de junio de 2001¹¹. Como se mencionó al inicio, Nicaragua tiene uno de los mejores estados de ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH, logro alcanzado en muy pocos años.

En materia de aplicación de las normas de esta rama del derecho, el 22 de marzo del 2002 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de protección y uso del nombre y del emblema de la cruz roja¹². Respecto de los crímenes de guerra, el proyecto de Código Penal, aprobado en su parte general, prevé un capítulo completo dedicado a este tema.

Panamá

La Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del DIH (CPDIH) fue creada el 25 de agosto de 1997¹³. Dicha Comisión se ha abocado de manera prioritaria a la tarea de promover la ratificación de los instrumentos de DIH obteniendo magníficos resultados: Panamá tiene el mejor estado de ratificación de la región.

¹⁰ Creada mediante Decreto No. 54-99 del 23 de abril de 1999.

¹¹ Ratificado mediante Decreto No. 11-2001 del 23 de enero del 2001.

¹² Ley No. 418, publicado en el Diario La Gaceta No. 57 del 22 de marzo de 2002.

¹³ Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 154 del 25 de agosto de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 165 del 19 de agosto de 1999.

Como consecuencia de un proceso de sensibilización, difusión y discusión de más de dos años por diversos actores nacionales e internacionales, el 7 de marzo de 2002 Panamá ratificó el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Ya previendo esta ratificación y como parte del principio fundamental de dicha Corte relativo a la complementariedad de su jurisdicción, la CPDIH ha preparado un proyecto de capítulo sobre la represión nacional de los crímenes de guerra que ha sido discutido paulatinamente con representantes de los tres poderes de la República, entre ellos funcionarios(as) del Ministerio de Relaciones Exteriores, asesores(as) de la Asamblea Legislativa, y magistrados(as) de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a las leyes de aplicación de la normativa internacional, vale mencionar que la ley del emblema de Panamá fue aprobada en el mes de julio del 2001¹⁴.

República Dominicana

Este país ha venido trabajando desde 1995 en la promoción y la aplicación del DIH a través de la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CPDIH)¹⁵. La Comisión trabaja con planes cuatrimestrales de acción y se reúne periódicamente. República Dominicana ha experimentado grandes avances en la preparación de miembros de las fuerzas militares en materia de DIH, logro de gran relevancia en el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH que prevén la preparación de las fuerzas armadas en materia del DIH o derecho internacional de los conflictos armados.

¹⁴ Ley No. 32 del 4 de julio de 2001, publicada en La Gaceta No. 24 339 el 6 de julio de 2001.

¹⁵ Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 131-99 del 30 de marzo de 1999.

Como parte del cumplimiento del mandato encomendado, la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del DIH ha estudiado el estado de los instrumentos del DIH en el país, a fin de promover paulatinamente su ratificación o adhesión. De manera complementaria a estos esfuerzos, y como parte de una política nacional de discusión sobre el Estatuto de Roma, en abril del 2002 la Comisión organizó un Seminario sobre la Corte Penal Internacional que contó con la asistencia de más de 350 personas, entre las cuales, funcionarios(as) de Ministerios, de otras entidades públicas, así como estudiantes, profesores(as) universitarios(as) y miembros de la sociedad civil.

En materia de aplicación del DIH, la Comisión tiene programado finiquitar un proyecto de ley que prevea la protección de los emblemas y denominaciones de la cruz roja y de la media luna roja así como iniciar el estudio de la normativa internacional relativa a los crímenes de guerra.

A modo de conclusión

¿Ha sido fácil la tarea de convencer a las autoridades nacionales e internacionales de la importancia de adoptar medidas de aplicación del derecho de los conflictos armados en un período postconflicto? ¿Forma parte el DIH de las prioridades de los Estados de la región? ¿Reflejan los avances regionales en materia de aplicación un conocimiento previo de las normas del DIH y de las obligaciones que de él se derivan? Estas son algunas de las preguntas que han podido surgir a lo largo de la presente lectura. Al respecto es necesario formular algunas conclusiones y lecciones aprendidas.

Primero que todo, es pertinente destacar el importante papel de las Comisiones Nacionales de Aplicación del DIH. Estas han logrado constituirse en el motor de iniciativas nacionales en favor de la difusión de las normas humanitarias, de la promoción de la ratificación y adhesión de las normas del DIH

y de los primeros pasos hacia una aplicación nacional de las normas internacionales, sea a nivel legislativo, reglamentario o administrativo.

En segundo lugar, es imprescindible resaltar la estrecha relación existente entre la concienciación de las autoridades gubernamentales y de la sociedad en general, y la importancia de adoptar, ya en tiempos de paz, medidas de aplicación del DIH. Esta labor, cuyo carácter debe ser permanente y continuo, hace que los esfuerzos dirigidos hacia la ratificación o adhesión de los instrumentos de DIH caigan en terreno fértil y avancen de manera excepcional como hasta ahora lo han hecho.

Es aquí donde el ejercicio adecuado y preciso de la diplomacia humanitaria juega un papel clave. La promoción de la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH y de su incorporación en el ordenamiento jurídico interno debe llevarse a cabo a través de esfuerzos impregnados en todo momento de neutralidad, de respeto por la soberanía estatal y de la voluntad política, que es a la postre la que predominará. La diplomacia humanitaria debe basarse en la política de convencer, no de vencer. Es la delicada naturaleza de esta materia la que hace de ella casi un arte.

A fin de lograr un resultado integral satisfactorio, la diplomacia humanitaria debe ser ejercida tanto a nivel nacional como internacional, frente a Estados como a entidades regionales o mundiales. Todo foro que reúna los actores estatales relacionados con la promoción y la aplicación del DIH es un foro de potencial valor que debe ser explorado. Los logros alcanzados en los diversos foros regionales y subregionales constituyen un aliciente para continuar a multiplicar los foros internacionales de sensibilización y concienciación humanitarias.

Pero, ¿cuáles instrumentos de DIH promover de manera prioritaria? El carácter único de todos y cada uno de los

instrumentos de DIH no permite establecer prioridades entre ellos. El amplio espectro de protección de las normas humanitarias comprende desde la protección de los bienes culturales en tiempo de conflicto armado hasta la regulación y prohibición de medios y métodos de combate, desde la prohibición de la participación de menores de 18 años en conflictos armados hasta la proscripción de las minas anti-personal.

Es el carácter único de cada uno de los instrumentos de DIH que establece como imperativa la promoción de su totalidad. Sólo a través de la ratificación progresiva e integral de los instrumentos del DIH y de la promoción de su respeto se asegura una protección efectiva de los derechos de las personas y de los bienes en tiempo de conflicto armado. Esta es la tarea pendiente. Este es el reto que enfrenta la región luego del desangramiento causado por décadas de guerra y muerte.

EL MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA*

*José Antonio Álvarez Melgar***

1. Introducción

1.1. Objetivos del Trabajo

Durante el período de la colonización española e instaurada la República, la participación del **ciudadano** en la administración de la cosa pública estuvo condicionada por varios factores: clase social, linaje o descendencia de sangre, situación económica, grado de instrucción educativa, que imposibilitaron e impidieron cualquier intención de trabajadores, mestizos pobres, mujeres, campesinos e indígenas de siquiera emitir su voto, menos pensar en postular a algún cargo público.

Ana María Lema¹ afirma que “históricamente, se ha admitido que el Estado, tanto en la época colonial como en la República del XIX y del XX, ha desarrollado mecanismos de exclusión (activa o pasiva) respecto a los grupos no dominantes y, en particular, a las poblaciones étnicas originarias”.

* Los indígenas de tierras altas se autodefinen como **originarios**, mientras que los de tierras bajas, aceptan la denominación genérica de **indígena**.

** Abogado. Asesor jurídico de la ONG-Indígena Fundación Tierra. Encargado de dar asesoramiento y asistencia técnica a comunidades, pueblos indígenas y campesinos. Catedrático de Derechos Humanos en la Universidad Privada Santa Cruz.

¹ Lema, Ana María, *De la Huella al Impacto. La participación popular en municipios con población indígena*, PIEB, La Paz Bolivia, 1991.

Esta situación estuvo marcada en la época colonial y con mayor fuerza durante la vigencia del régimen republicano, de alzamientos armados de campesinos e indígenas que reivindicaban derechos ancestrales a sus tierras y territorios, libre determinación, respeto a su cultura y formas de organización comunal.

La situación actual de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas u originarios del país, a pesar de los avances incorporados en las leyes: Reforma Educativa (educación intercultural y bilingüe). Participación Popular (reconocimiento de autoridades tradicionales, sujetos de la participación popular y personería jurídica) y Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (reconocimiento de sus tierras comunitarias de origen), sigue siendo de exclusión en el marco de los derechos políticos reconocidos por el Pacto de San José de Costa Rica.

En este sentido la investigación pretende:

- Analizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas² en el proceso electoral boliviano, a partir de recuperación de la democracia a fines de 1982.
- Dar a conocer las formas de organización comunal social y político de los pueblos indígenas de Bolivia.
- Identificar los problemas que obstaculizan o dificultan la participación política de los pueblos indígenas.
- Proponer alternativas de posibles soluciones, que promuevan la participación política de los pueblos indígenas.

1.2. Metodología a utilizar

El trabajo consistirá en una investigación bibliográfica descriptiva de la información referida al tema propuesta, que

² Incluye la categoría de trabajadores productores del campo, comúnmente denominados campesinos.

incluye un análisis del comportamiento del movimiento indígena en las elecciones generales y municipales, una revisión a las formas de organización social de las comunidades indígenas de la zona andina, como de tierras bajas y entrevista a dirigentes indígenas e informantes claves.

1.3. Justificación del tema

a) Desde la creación de la República, el 6 de agosto de 1825 y a pesar de los decretos de Trujillo promulgados por el Libertador Simón Bolívar, las comunidades y pueblos indígenas y campesinos, han tenido que sufrir las restricciones de sus derechos y el avasallamiento de sus tierras. Diversas disposiciones constitucionales han deambulado entre el reconocimiento de derechos y las restricciones de los mismos. A pesar de ello, el movimiento indígena boliviano -sobre todo el de tierras altas- ha estado en permanente lucha con el Gobierno por mejorar sus condiciones de vida y la reconquista de sus derechos y tierras.

No fue hasta la Revolución Sociopolítica de 1952 en que las organizaciones sociales volvieron a adquirir protagonismo; este movimiento se fundó en tres pilares: 1) **El voto universal, igual para todos los ciudadanos**, 2) La nacionalización de las minas y 3) La Reforma Agraria. Si bien es cierto, constituyó un verdadero avance en las conquistas sociales, falló en su implementación al no crear los mecanismos de participación ciudadana, industrialización de materias primas o tecnología en el campo, y a pesar del esfuerzo de los sindicatos de campesinos, mineros y fabriles, la situación del país no cambió y no se produjeron en esos sectores los efectos deseados.

Sin embargo, la Constitución de 1961, en su artículo 45 ya recoge la prescripción del monopolio partidario, junto con la garantía de representación de minorías.

b) El restablecimiento del régimen democrático en Bolivia iniciado a fines del 1982, encontró al país en un caos total: instituciones destruidas, desconfianza en los partidos políticos, sociedad desarticulada, altos índices de analfabetismo, inflación galopante, opresores y oprimidos, blancos e indios.

Los 18 años que llevamos de democracia, se pueden resumir en dos sentidos: 1) partidos políticos en pugna por alcanzar el poder y 2) sectores sociales luchando por alcanzar mejores condiciones de vida, que le permitan salir de la extrema pobreza. En este período, como en todo Latinoamérica, los diversos sectores sociales y económicos del país vienen procurando una serie de cambios en la legislación, sus instituciones, partidos políticos y formas de relacionamiento y participación ciudadana.

Por la Reforma Constitucional de 1994, el Estado boliviano, por primera vez en su historia republicana reconoce que los 1.098.581 Km² de superficie está integrado por más de 36 pueblos indígenas plenamente identificados, la mayoría de los cuales se encuentran ubicados en la zona del Chaco, Oriente y Amazonia del país, comprendiendo 5 departamento³ y una población aproximada de 4.100 millones de habitantes, representando cerca del 65% de la misma, de acuerdo a los datos del Censo de población y vivienda realizado en 1992.

El artículo 1ero. de la Constitución Política del Estado Boliviano declara que Bolivia es “libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”.

³ Territorialmente Bolivia se divide en 9 departamentos, 112 provincias, 315 secciones de provincias y 1380 cantones, art. 108 C.P.E.

El Estado se aceptó como una unidad en la diversidad, en otras palabras, asumió el respeto por la tolerancia y el ser diferente, el país era más que las ciudades del eje⁴ y mucho más que blancos, criollos y mestizos, eran áreas urbanas y rurales.

Se dieron pasos importantes en materia de legislación para avanzar en la consolidación de la democracia. Se aprobaron las leyes de Reforma Educativa, de Participación Popular, de Descentralización Administrativa, Ley de Municipalidades, El Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, Ley Forestal, Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria; ellas se refieren a la participación ciudadana, los órganos públicos, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros aspectos.

Es este escenario propicio, se pensó en lo moderno de nuestro sistema y en lo avanzado de nuestras reformas legales, pero lo que no consideró, fue que nadie cambia por decreto o que la discriminación o la pobreza no se superan con leyes, hacía falta otro tipo de cambio más profundo, el cambio personal, el de actitud frente al otro diferente, el respeto, la valoración del ser.

A pesar de que ninguna persona puede alegar desconocimiento de la ley desde que esta se publica, autoridades de gobierno, servidores públicos en todos los niveles y funcionarios del ramo judicial, actúan por omisión o comisión, menoscabando los derechos humanos, sobre todo, sociales, económicos y culturales de Pueblos y Comunidades Indígenas de nuestro país, desconociendo tratados multilaterales de promoción, defensa y protección de estos derechos mundialmente reconocidos. Muchos jueces y magistrados no hacen uso de los instrumentos internacionales al emitir sus fallos, otros que las conocen no las aplican, aduciendo la

⁴ Las ciudades del eje son: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

inexistencia de leyes ratificatorias o reglamentarias para su aplicación.

El sistema político boliviano no ha establecido con claridad mecanismos de participación política en el ámbito local, departamental y nacional. Dicho de otra manera la democracia representativa y sus instituciones formales, todavía no han iniciado el tránsito hacia una democracia más directa y participativa, una que acerque el poder público al ciudadano, y en la que éste se sienta parte integrante o en la que exprese sus inquietudes y demandas.

En este escenario la Ley de Participación Popular⁵ constituye un verdadero esfuerzo, pues pretende corregir las desigualdades y marginamientos históricos de las que han sido sujetos y objeto las clases más empobrecidas del país, especialmente en el área rural o la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria⁶ que garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras; pero se sigue manipulando a la ley, incumpliendo sus preceptos y se sigue burlando los derechos del ciudadano, fomentando una administración pública politizada, partidizada y corrupta, que alienta posiciones extremadamente antidemocrática y racistas.

c) A pesar de este panorama gris, sobre la base de la unión de intereses comunes, organizados desde las comunidades de base y en una combinación de diálogo y presión, los Pueblos y Comunidades Indígenas de Bolivia, han ido avanzando en la lucha por la reivindicación de sus derechos colectivos, amparados en los preceptos establecidos en el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales,

⁵ La Ley 1551 de Participación Popular se aprobó el 20/04/94, incorpora a la vida jurídica, política y económica a comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas, haciéndolos sujetos activos de la participación popular.

⁶ La Ley 1715 o Ley INRA, se aprobó el 18/10/96, luego de una marcha nacional por el territorio y los recursos naturales que protagonizaron campesinos e indígenas.

permanentemente obstaculizados por los operadores públicos y de justicia.

Los Pueblos Indígenas de Bolivia, vienen luchando por reivindicaciones económicas, políticas y sociales, como ser: 1) el saneamiento y titulación de sus territorios ancestralmente poseídos, 2) mayor participación política, 3) gestión autónoma de sus tierras y territorios, 4) el reconocimiento de sus prácticas culturales, formas de organización y derechos patrimoniales, entre los más importantes. Para ello a través de sus organizaciones han demandado mayor atención del Estado. Hasta ahora el Estado boliviano ha respondido de manera formal: estando vigente el régimen democrático, todos somos iguales ante la Ley y por lo tanto, tenemos los mismos derechos y obligaciones.

En suma, de la forma en que está estructurado y definido el sistema político en el país, la mediación de los partidos políticos y su poca o escasa democratización, no permiten la participación de la gran mayoría de los ciudadanos en las esferas de representación, menos aún de las comunidades y pueblos indígenas y campesinos del país.

2. Democracia, Partidos Políticos y Pueblos Indígenas

La democracia constituye una forma de gobierno, que por la dinámica de la sociedad y sus movimientos, resulta difícil de encasillarla en un molde o dentro de una definición única.

Autores como Aristóteles, Santo Tomás de Aquino o Hamilton y Madison, ubicaron y utilizaron la palabra democracia en sentido peyorativo -régimen inicuo-. Fue Montesquieu el primero en reencontrar el sentido positivo del término al afirmar “cuando en la República, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia”.

En el sistema democrático moderno se pueden distinguir los siguientes caracteres: 1) **Proceso electoral**, libre, pluralista e informado, en el que participan dos o más opciones políticas reales, 2) **Ordenamiento jurídico**, que limita el poder del gobierno; este ordenamiento conlleva sanciones, políticas, penales, civiles para los gobernantes que se exceden en sus atribuciones, 3) **Respeto a los derechos**, contenidos en el reconocimiento de los derechos humanos en declaraciones, convenios y constituciones y 4) **Separación de poderes**, pilar básico del sistema democrático; la democracia es incompatible con el gobierno absoluto, cualquiera sea su titular⁷.

En base al modo en que la ciudadanía participativa en la toma de decisiones públicas o en la elección de los gobernantes, es posible distinguir tres formas de democracia: directa, semi-directa e indirecta⁸.

2.1. Democracia Directa

Debemos ubicar esta forma en la época antigua. En las ciudades estados de Grecia y Roma, la intervención permanente y continua de todos los ciudadanos en la toma de decisiones políticas fue posible a través de las asambleas o ekklesias que se reunían en las plazas o ágoras, para debatir en conjunto los asuntos públicos y tomar las decisiones mediante aclamación. Sin embargo debemos señalar que esta forma de democracia resulta bastante irreal, no sólo por la imposibilidad de lograr la participación continua del ciudadano en las tareas de gobierno, sino por la complejidad que hoy tienen las mismas⁹.

⁷ Dermizaky, P. Pablo, *Derecho Constitucional* (3era. Edición). Editorial Serrano, Cochabamba Bolivia. 1995, págs. 95-96.

⁸ En el presente trabajo nuestra atención está centrada en esta última, a la que le dedicaremos mayor análisis.

⁹ Al respecto Asbun sostiene que “aún frente a la posibilidad de una aldea global o sociedad virtual donde las computadoras permitan una participación directa del ciudadano, a lo sumo, ello podrá realizarse sobre determinado asuntos.

2.2. Democracia semi-directa

Es la forma de democracia en la cual la población delega parte del ejercicio de su soberanía en los representantes públicos, mientras se reserva ciertos ámbitos para una participación directa a través de institutos de participación: Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, veto popular o revocatoria, entre otros.

2.3. Democracia indirecta (representativa)

Si bien es cierto que todos somos iguales ante la Ley y considerando que la población indígena en el país es mayoritaria, oscila entre el 60% y 70% del total estimado en el año 2001 en ocho millones de habitantes: ¿porqué el actual presidente no es indígena o campesino?, ¿porqué existe menos del 10% de las curules del parlamento nacional¹⁰ con representación de origen indígena? o ¿porqué la mayoría de los Alcaldes -315 en total- provienen de los partidos políticos y no de las organizaciones sociales, nos preguntamos continuamente.

El restableciendo de la democracia en 1982, esperada por todos, no tuvo en consideración la opinión y sentir de los habitantes del país, pues no se utilizó ningún mecanismo de consulta respecto al tipo de democracia que queríamos, instrumentos, instituciones, niveles y formas de participación ciudadana. En su momento, el Estado boliviano y sus instrumentos, los partidos políticos, no supieron interpretar y traducir las aspiraciones y deseos de los trabajadores, campesinos e indígenas del país -mayoría en el país-, menos aún, incorporar formas de organización tradicional de las comunidades, en el nivel central, departamental y municipal.

Asbun, Jorge, *Derecho Constitucional General* (3era. Edición). Universidad Privada de Santa Cruz. Santa Cruz Bolivia, 1999, p. 96.

¹⁰ El parlamento boliviano es bilateral: cámara de senadores 27 miembros y de diputados 130 miembros.

La vida política en la mayoría de los países de Latinoamérica transcurre moldeada por un sistema político, electoral y de partidos, típico de las democracias formales representativas convencionales, en la que la intermediación política entre instancias estatales y sociedad no brinda cabida sino a formaciones político partidarias, donde ni en el plano municipal local está permitida la participación y representación directa de movimientos sociales diversos, y por lo que los politólogos reclaman despartidización de la política y politización de la sociedad¹¹.

Esta situación no es ajena al Estado boliviano. Para nadie es desconocido que el liberalismo devino en Democracia Liberal. El liberalismo está condensadamente descrito como una teoría y práctica del orden y la libertad, de una parte; mientras que la idea de democracia contiene la noción de multitud que deviene de pueblo, y consecuentemente, lleva al menos la posibilidad de disrupción, por la otra¹². Aquí la idea de la democracia, deviene en una reacción contra el orden monárquico absolutista, y ésa es la razón por la cual permanece hasta hoy significando centralmente orden antiautoritario, o al menos, en sentido antitotalitario. El **nuevo orden internacional** en construcción ha determinado -de alguna manera- que sólo sea legítimo el mantenimiento de formulas democráticas.

La existencia de partidos políticos hace al principio representativo de la democracia. La representación del pueblo como fuente de todo poder político, solo es posible a través de la elección de representantes, para lo cual los partidos siguen siendo indispensables y aun excluyentes. A decir de los que apoyan los postulados de la democracia liberal, la experiencia

¹¹ Nuñez del Prado, José, *Democracia, participación y desarrollo local en Bolivia*. Asamblea del Secretario Rural, Mimeografiado, La Paz Bolivia, 1998, págs. 1 y 2.

¹² Rojas O., Gonzalo, "Democracia en Bolivia. Hoy y mañana. Enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas", Cipca, La Paz Bolivia, 1994, pág. 21.

histórica, hace difícil imaginar a otras instituciones que no sean los partidos políticos, en condiciones de ejercer la presentación de los intereses del pueblo eficazmente y en forma satisfactoria. Y agregan, la democracia moderna sólo pueden funcionar como democracia representativa.

Ahora bien si esta situación es cierta, ¿cómo se interpreta el debilitamiento y la falta de representatividad de los gobiernos democráticos de la mayoría de los países de Latinoamérica?, ¿porqué existe marcado ausentismos de los ciudadanos en los procesos electoral?, ¿cómo se explica la escasa representación parlamentaria de campesinos e indígenas, mayoría poblacional en el continente¹³? o ¿cuál la explicación para el surgimiento de los movimientos étnico políticos de Ecuador y Bolivia, por ejemplo?

Tal parece ser, que las democracias representativas y la intermediación que hacen los partidos políticos entre el Estado y los ciudadanos, está en franca crisis. A pesar de que el sistema democrático se caracteriza por un respeto de las libertades individuales, la representación popular de sus autoridades, la división de poderes, la intermediación de los partidos, está en la actualidad fuertemente cuestionada por la propia ciudadanía que no se ve reflejada en la estructura vertical, caudillista y poco participativa de estos últimos, amen de los problemas propios del sistema.

Esta situación no hace otra cosa que ponernos a reflexionar sobre el sistema democrático en general y sobre la transición que debe operar -en nuestro juicio- en los albores del siglo XXI de una democracia representativa a una más participativa o por lo menos, menos indirecta, menos burocratizada, y más afín de las estructuras de organización tradicionales. Y no estamos hablando solo de elecciones. La democracia no la hacen las elecciones (como señaló Sonia Picado* en el discurso inau-

¹³ Ver cuadro de población indígena latinoamericana, en Anexo 1.

* Presidenta del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

gural del XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos del IIDH). Lo constituye el estado de derecho, las libertades públicas, el orden social, la justicia, las elecciones libre y periódicas y el ejercicio de la participación política de los habitantes de un país o conglomerado social.

En Bolivia, la práctica liberal, la preocupación por la libertad del individuo llegó a ser una cruzada contra las comunidades indígenas. Desde la independencia, los padres fundadores de la república intentaron liberar algunas de las obligaciones fiscales y sociales de los indígenas. Tan pronto como tales leyes fueron promulgadas, más temprano fue su incumplimiento y el consiguiente perjuicio de las comunidades originarias¹⁴. Por ejemplo, el despojo de las tierras comunales erosionó la capacidad de autosuficiencia de las comunidades, además al imponerse el pago de impuestos de manera individual y ya no comunalmente, las autoridades comunales ya no eran necesarias para efectos de recaudación y consecuentemente fueron **retiradas** en su reconocimiento por parte del Estado.

En este afán de negar la identidad indígena en la década de los cincuenta en Bolivia, las coincidencias ideológicas que exceden los rótulos clásicos de **liberales** y **republicanos** o **conservadores**, desarrollaron la ideología social darwinista: como la población indígena carecía de derechos políticos hasta 1952 y era importante sostén del fisco, fue fácil -y necesario- para las elites racionalizar la condición social del indígena considerado legalmente como no-adulto.

La identidad indígena, quiere decir una forma de vida basada en una concepción del mundo construida culturalmente. Por contraste con la concepción del libre mercado -de tierras y fuerza de trabajo- de los liberales bolivianos como único vehículo de progreso.

¹⁴ Rojas, "Democracia en Bolivia...", p. 13.

En este sentido Ricardo Calla O.¹⁵ ilustra sobre la estructura de las instituciones públicas bolivianas a saber: la forma de gobierno central, tiene su origen anglosajón-norteamericano, mientras que el prefecto y subprefecto, autoridades políticas con representación departamental y provincial, son de inspiración francesa; el nivel local, la figura del municipio (sección de provincia) y los cantones (última subdivisión territorial), tienen su raíz, en la España colonial. El tribunal constitucional, de ascendencia francesa, mientras que el recién creado Consejo de la Judicatura, tiene procedencia alemana o el ombusman, germen nórdico. La estructura político administrativo de las instituciones públicas bolivianas, había sido un mezcla de estructuras europeas, cuando Bolivia tiene rostro indígena. ¿No habrá formas de organización comunal o tradicional que la **modernidad** del Estado boliviano no pueda rescatar, imitar, adecuar o transformar?

2.4. Los partidos políticos

La existencia de los partidos políticos hace al principio representativo de la democracia. El aspecto destacado de la actividad y existencia política de un partido, es cooperar en la formación de la voluntad política, para lo cual se necesita contar con personas y estructuras, ideas, conductas y ejercer el poder en diferentes ámbitos.

Etimológicamente la palabra **partido** proviene de la voz latina *pars* que significa parte o fracción. Partidos son la parte en que se divide la opinión pública, y particularmente la opinión ciudadana, con el objeto de trazar y ejecutar planes tendentes a la constitución de órganos de gobierno y a su funcionamiento.

Históricamente los partidos políticos se desarrollaron de manera distinta en Europa que en la región sur de América Latina.

¹⁵ Ponencia para el XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del IIDH, 2001.

Los partidos surgieron en estos últimos como facciones, como primera forma de solidaridad entre masas de gente protagonistas de revoluciones y guerras civiles, seguidas de sus líderes -caudillos- en alianza con **grupos de notables** o, en algunos casos, exclusivamente en la última forma, como asociaciones de personajes de relevancia de la incipiente sociedad.

Sin embargo es necesario reconocer que cualquiera sea el sistema político¹⁶ -aquel espacio donde la gobernabilidad se realiza y en el que interactúan las fuerzas política- que adopta un Estado, los partidos políticos cumplen determinadas funciones en todos ellos, sin excepción¹⁷.

Es indiscutible la importancia de los partidos políticos en la realización plena del derecho a la participación política. Con partidos desorganizados, cerrados, excluyentes, sin programas, presos de elites, dedicados sólo a la participación en elecciones, no es posible que se constituya en un canal válido para que los ciudadanos participen en la política, accedan, ejerzan y controlen el poder político, afirma Rafael Guarín¹⁸.

En este contexto los partidos cumplen roles y funciones respecto a la sociedad y al ejercicio del poder.

En el primer caso, los partidos articulan las demandas de la sociedad, facilitan la integración de los individuos, reclutan a sus adherentes por ideología, programa o proyecto, para lo cual pueden promover procesos de socialización y movilización, influyendo en la formación de la opinión pública.

¹⁶ Según recoge el Diccionario Electoral (IIDH 2000, pp. 1185-1189) diversas tipologías como las de Duverger, Huntington o Apter, no resultan del todo satisfactorio, por lo que la tarea de combinar de modo apropiado las variables políticas y construir una teoría política de los sistemas que contengan al mismo tiempo generalidad y aplicación empírica está aún por realizarse.

¹⁷ *Ibid.*, p. 974.

¹⁸ Guarín, Rafael, "El derecho a la participación y la democratización de los partidos políticos colombianos". Mimeografiado. Trabajo de Postulación al XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos del IIDH. San José, Costa Rica. 2001, p. 2.

En el segundo aspecto, los partidos proponen programas y políticas para formar el gobierno; esta posibilidad implica que la selección de personal dirigenal, tiende a ser cada vez más una labor muy especializada y burocrática. El postularse al gobierno implica también la posibilidad de quedar en la oposición, situación que es dilucidada en las elecciones¹⁹. En este sentido, contribuye a un mejor perfil del partido político, la posibilidad de sus afiliados de participar activamente en los procesos de decisión sobre cuestiones técnicas, programas, candidatos y dirigentes. capacidad de redistribución por la vía del ejercicio del clientelismo, ya sea el ejercido en el modo tradicional, individual o del de tipo institucionalizado que atiende a los grupos.

La ausencia de mecanismos de consulta y democratización interna llevaron a casi todos los partidos a acrecentar frente a la sociedad, la idea de que algunas elites solo se sirve de la política para alcanzar beneficios particulares.

Es bueno tomar en cuenta para el caso boliviano, los estudios realizados por Jost sobre la apreciación de la sociedad boliviana respecto sus instituciones, en la que las organizaciones políticas y la policía, tienen los índices más bajos de credibilidad y confianza, ni que decir de la vocación para la política de la que nos hablaba Max Weber, que es exactamente la antítesis de la imagen que hoy tiene el ciudadano boliviano del político en funciones. Claro, el estudioso sabía que no todos los se dedican a la política tiene aquel perfil, están también los que viven **de** la política; pero los que viven **para** la política son “los imprescindibles”²⁰.

Sin duda Bolivia no es la excepción a estos comportamientos de las democracias latinoamericanas, por el contrario, y a pesar de los esfuerzos de la Ley de Participación

¹⁹ *Diccionario Electoral...*, págs. 974-978.

²⁰ Rojas, “Democracia en Bolivia...”, p. 95.

Popular, nuestro sistema constitucional rígido, no permite una apertura al ciudadano para que este pueda participar en la cosa pública en mejores condiciones dignas de su jerarquía por ser el depositario de la soberanía del Estado (CPE art. 2).

Ante el descrédito generalizado de la llamada **clase política**, los partidos políticos desarrollan por obligación del medio, mecanismos de aproximación a la sociedad que les permitirán mantener un posicionamiento expectante en la competencia electoral. De esta forma, un método recurrente ha sido la cooptación de líderes sociales, lo que ha permitido -sobre todo en los eventos electorales- contar accidentalmente en la política, con la presencia de personajes que producía la sociedad para la cultura, el arte, el deporte y el espectáculo. Esta participación, no obstante provenir de manifestaciones sociales, se encontraba cargada de cálculo electoral antes que de proyectos de renovación política y de participación ciudadana.

La carencia de mecanismos de participación, ocasiona que la base de consenso de la democracia se restrinja cada vez más a elites formadas políticamente o a elites económicas y de poder que instrumentan al sistema. Debido a este reto, se ha convertido en un común de los partidos, la utilización de dirigentes y organizaciones sociales como medio para ampliar la legitimidad de las organizaciones; sin embargo, la utilización de estos dirigentes se realiza mediante actos prebendales e instrumentales que invalidan la potencialidad de la incorporación de estas personas a la política.

Se trata de un esquema cada vez más duro y restrictivo para formaciones políticas pequeñas o alternativas, con accionar basado en el prebandalismo, el clientelismo y paternalismo, la mayoría sumidos en casos de corrupción e ineficacia funcionaria, sin vislumbrarse proyección y recambio de lideratos, continuando como signo de este espectro, el caudillismo.

Como hemos visto nuestro sistema político y de partidos es altamente occidentalizado, por ello, ciertos sectores de la sociedad civil boliviana -como los pueblos indígenas- tiene que incorporarse al sistema para participar o simplemente no participar.

2.5. Irrupción de los Pueblos Indígenas

Los pueblos indígenas de las zonas del oriente, chaco y amazonía de Bolivia - irrumpen en el escenario nacional a mediados del año 1990, con la marcha desde la ciudad de Trinidad, departamento del Beni, hacia la ciudad de La Paz (sede de gobierno) cubriendo cerca de 400 kilómetros, denominada **Por el territorio y la dignidad**, reclamando atención de parte del Estado a sus demandas y reivindicaciones político sociales de: cultura, formas de organización, autoridades tradicionales, idioma, personalidad jurídica y territorio.

Desde esta acción hasta la fecha, las organizaciones indígenas han ido avanzado por la consolidación de sus derechos colectivos como pueblos, pero al mismo tiempo, no han renunciado a sus derechos civiles y políticos como individuos, y para los que el sistema político boliviano no estaba preparado. Los nuevos **actores** no conocían y no tenían -no tienen actualmente- los escenarios donde actuar. Los partidos políticos han intentado acercarse a las organizaciones y estas han intentado aprovecharse de los primeros, pero en ambos casos, han salido más perjudicados que beneficiados. A pesar de ello, el movimiento indígena considera que está avanzando²¹.

A nuestro juicio, la ratificación por el Estado boliviano de instrumentos internacionales de promoción y protección de los

²¹ En el período de Gobierno 93-97, el Vicepresidente de la República fue el Lic. Víctor H. Cárdenas de origen Aymará. En las elecciones municipales de 1995, el 28.6% del total fueron concejales indígenas y campesinos.

derechos humanos, tanto individuales como colectivos de comunidades campesinas e indígenas constituyen un gran avance en la consolidación de los mismos, pero no del todo aplicados y traducidos en legislación interna en nuestro país, constituye un incumplimiento por parte de Bolivia frente a la comunidad internacional al no garantizar al ciudadano una participación efectiva, precisamente de esos pactos. Para muestra un botón: en las elecciones nacionales de 1997 y las municipales de 1999, las organizaciones indígenas y campesinas tuvieron que **prestarse la sigla de los partidos habilitados legalmente** para poder terciar en las mismas. Esta situación queda plenamente constatada al revisar las listas de los partidos tradicionales de las más diversas tendencias -sobre todo del ámbito municipal- en los que sin excepción, existe por lo menos un candidato indígena o campesino.

La legislación electoral boliviana niega la participación política de una gran mayoría de la población, restringe sus derechos civiles y políticos, genera dependencia, provocando prebendalismo y clientelismo entre sus miembros o posibilitando el ausentismo; es decir, debilitamiento del sistema democrático y de sus instituciones.

2.6. Democracia étnica (participativa)

El reduccionismo politicista, proveniente del paradigma cartesiano de la modernidad, es el impase cognitivo más grave a la hora de repensar la democracia en el mundo actual; y, en sociedades como la nuestra, además, el seguir pensándonos subsidiaria y, en el mejor de los casos, adjetivamente. ¿Cómo pensar, pues, la democracia amerindia y la democracia representativa como democracia sin más?²²

²² Medina, Javier, *Poderes Locales*, FIA-SEMILLA/CEBIAE, La Paz Bolivia, 1995.

A principios de un nuevo siglo, no podemos aceptar como democracia a secas, la Democracia representativa, tanto si es de cuño liberal como si es de cuño socialista, en el que solo las elites de expertos -clase política- son capaces de saber lo que quieren los ciudadanos. No podemos seguir aceptando una democracia que se iza exclusivamente sobre el voto cada x años, porque entonces la gobernabilidad será siempre aleatoria, incierta y frágil.

En criterio de Medina²³, el concepto de democracia que tenemos que construir, debe incluir además de la democracia política, la democracia económica, la democracia social, la democracia étnica, la democracia informativa, la democracia simbólica, la eco-democracia; la democracia es un instrumento al servicio de finalidades colectivas sostenibles.

La democracia crea un orden social que posibilita que la libertad, la igualdad y la solidaridad, sean efectivos, de modo que las personas puedan desarrollar su autonomía individual y realizarse como seres comunitarios. La democracia, importa un comportamiento ético de parte del ciudadano. Si los valores éticos no son cultivados por la ciudadanía, la democracia está en peligro.

En este sentido y para tener una aproximación respecto de las decisiones participativas en los pueblos indígenas de Bolivia, veamos a continuación algunas formas de organización tradicionales en comunidades **originarias** de la zona andina, como de comunidades **indígenas** de tierras bajas:

a) El caso Aymara²⁴ Se pueden distinguir dos niveles: Uno es la comunidad, cuyo tamaño reducido, permite muchas relaciones personales entre todos y otra es la micro-región,

²³ *Ibidem.*

²⁴ Para mayor detalle: Ticona-Rojas-Albó, *Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. Cipca, La Paz Bolivia, 1995.

formadas por un conjunto de comunidades que forman una unidad, posiblemente en torno a un municipio rural.

La Asamblea Comunal (en aymara *parlakipawi o junta*) es la máxima instancia de autoridad y el eje de la vida comunitaria. Su potestad se extiende desde el dominio económico de los recursos comunales, pasando por las regulaciones sociales y políticas hasta las celebraciones rituales-regiliosas. Es el centro de poder de la comunidad. En ella pueden participar todos los jefes de familia que forman parte fija de la comunidad, es decir, todos aquellos que tienen casa y tierra.

Estas asambleas son un foro de expresión amplia y un proceso colectivo de decisiones. Por su grado de participación y por su sentido de respeto mutuo, se constituyen en el principal escenario para la práctica de la democracia comunal. Generalmente los acuerdos se toman después de largas discusiones entre los participantes y éstos sólo se retiran a sus casas habiendo conciliado intereses. La lógica que prevalece es la de lograr amplio consenso. Su ideal es arribar incluso a la unanimidad, más que conformarse con que una mayoría se imponga a una minoría. En algunos casos, las decisiones comunales que más afectan a las familias suelen pasar por el tamiz en varias asambleas comunitarias debido a que, en forma menos visible, implican consultas en cada hogar, donde el marido, la mujer y los hijos definen su posición antes de llevar una decisión firme a la asamblea. Es que la familia constituye la unidad básica y cualquier decisión a este nivel afecta a todo el conjunto.

La autoridad y demás cargos comunales son concebidos como un **servicio** y cubren roles muy específicos, tanto en el ámbito político comunal, como en el ceremonial religioso. Cada comunario tiene su *Thakhi*, que significa

camino, o sea, un largo proceso de crecientes responsabilidades comunales en el que se combina el crecimiento y prestigio de cada familia en la comunidad con el ejercicio real del gobierno comunal, que empieza cuando un individuo se casa y hereda tierras, llegando a la categoría de *jaqi o persona*. Se distinguen tres niveles de nombramientos: 1) cargos menores pero exigen más trabajo (secretarios de actas, alcalde escolar, etc.), 2) otros más onerosos, sean ejecutivos (*mallku* o *jilaqata*, secretario general) o ceremoniales (pasante de fiesta). Por su costo en dinero y tiempo para beneficio de los demás, dan el máximo prestigio y 3) los cargos máximos (justicia, asesor, apoderado de los títulos comunales), que suponen prestigio pero exigen poco trabajo y menor erogación económica. Todos pasan por los primeros; la mayoría por los segundos; solo los más respetados llegan a los últimos.

En general, priman los conceptos de rotación e igualdad de responsabilidades²⁵ (más que de oportunidades) entre los que ya llegado a determinado nivel en el *thaki* o camino.

Las mujeres en el mundo aymara son concebidas con una unidad junto con el hombre-*chacha-warmi*, concepto que denota complementariedad. En las comunidades originarias la elección de los dirigentes es en pareja: él es *mallku* o *jilaqata* y ella es su *mama t'alla*. La *mama t'alla* acompaña al esposo a donde sea y debe sustituirlo en caso de ausencia; pero no puede reemplazarlo o decidir por él. Sin embargo, es de hacer notar que la función de servicio, inherente a todo cargo comunal, es aún más visible en la esposa que en el varón; el de autoridad, en cambio, apenas se reconoce en la mujer.

²⁵ Las comunidades combinan dos criterios: máxima participación y eficiencia. El primero se asegura más por el camino de la rotación. El segundo, por la elección del más capaz.

En los niveles intercomunales, también funciona el sistema rotativo, en mayor o menor grado. Cada unidad menor (comunidad local) dentro del sistema tiene la oportunidad de ser la cabeza de la jurisdicción, de acuerdo a un orden fijo y rotativo. En este nivel, es más evidente la complementariedad entre este principio de máxima participación -del que hablábamos líneas arriba- y los de mayor eficiencia (buscar al más capaz) o de habilidad política (al más vivo). Sin embargo, el criterio rotativo se mantiene sobre todo, al asegurar que todas las unidades inferiores quedarán de alguna manera, todas llegarán a ocupar el cargo máximo.

En este nivel microregional de la organización campesina-indígena sigue habiendo una buena posibilidad de control a sus dirigentes por parte de las comunidades que lo nombraron. Estos mecanismos son variados: el seguimiento y observación cotidiana (no planificada) de las acciones de los dirigentes por parte de los comunarios; las peticiones de informes regulares y otras varias formas de cuestionamiento, aprobación o sanción en las reuniones, ampliados y congresos; la participación o ausentismo en diversos eventos convocados por la directiva; el aportar o no con trabajos u otras contribuciones cuando se solicitan; y, naturalmente, la garantía de que nadie se podrá perpetuar en el cargo, sino que habrá renovación y rotación. Nadie puede repetir un cargo que ya ha cumplido.

b) Los indígenas de tierras bajas. Los pueblos indígenas de tierras bajas mantuvieron un bajo perfil -respecto al Estado- a lo largo de la historia de Bolivia. Las relaciones que establecieron con la sociedad y el Estado boliviano fueron de otro tipo - que de los pueblos de tierras altas-libres e independientes, mantuvieron fronteras étnico-culturales con marcadas diferencias y espacios territoriales con bajos niveles de presencia de individuos de otro origen étnico y

cultural. Una vez sometidos, si bien pasaron a ser mano de obra barata o cautiva para la producción nacional agropecuaria y/o forestal, se constituyeron como individuos o pueblos a la vez utilizados e ignorados por el Estado y el gobierno nacional, lo que hizo que se mantuvieran aislados del conjunto del acontecer nacional hasta aproximadamente la década de los ochenta²⁶.

A finales de los años 80 y principios de los 90 el avance organizativo de los grupos indígenas de la Amazonía, Oriente y Chaco del país ha crecido en forma importante. Este avance tuvo dos caminos complementarios: Uno representado por el CIDOB²⁷, de carácter cupular e interétnico y otro, desde las propias bases de cada grupo indígena. Poco a poco ambos encontraron un camino común de convergencia.

Al respecto, para Marcial Fabricano²⁸, actual vicepresidente del CIDOB, la primera etapa del movimiento indígena de 1982 a 1990, fue de formación, pues en ella se constituyeron las principales organizaciones indígenas regionales, así como la nacional. En la segunda, de 1990 a 1996, los derechos de los pueblos se consolidaron a través de la aprobación de normas legales -producto de las movilizaciones-. La tercera etapa, consiste ahora en adecuar los derechos indígenas a la situación económica de los pueblos, garantizando la participación de los mismos.

Hasta mediados de 1990, en que los pueblos indígenas del Beni protagonizaron la marcha “Por el Territorio y la

²⁶ Lema, Ana María, *De la Huella al Impacto. La participación popular en municipios con población indígena*, PIEB, La Paz Bolivia, 1999, p. xxix.

²⁷ CIDOB, es la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, representa más del 80% de las comunidades indígenas del país.

²⁸ Citado por Lema, *De la Huella...*, p. 29.

Dignidad”²⁹, las comunidades y pueblos indígenas de las tierras bajas Bolivia, habían sido invisibles y el país tenía una sola cara: la de los mestizos, q’aras o karais.

A nivel nacional el CIDOB, tiene una Gran Asamblea que se reúne cada cuatro años, con representantes de cada pueblo en proporción a su población; una Asamblea Consultiva Nacional conformada por el Directorio y los presidentes de las ocho regionales que se reúne cada año; la Comisión Nacional cada seis meses; y por último las reuniones de Directorio (Ver anexo 2).

A nivel de las centrales regionales, cada una de ellas tiene su propia estructura y organización, aunque la mayoría tiene sistemas bastante similares; a manera de ejemplo esquematizamos en el anexo 3, la de la Coordinadora de Pueblos Etnicos de Santa Cruz.

Para el nivel comunal las formas de participación democrática de los pueblos indígenas de tierras bajas no son totalmente distintas a las de las comunidades andinas, pero presentando tantas variantes como etnias. En esta democracia étnica -como llama Rojas³⁰- y sus maneras de relacionarse con el Estado prevalecen dos formas: *el cabildo*, de origen colonial-misional, y las *capitanías*.

En los *cabildos* hay una jerarquía de cargos, que en parte cumplen funciones de gobierno local y, en parte, son ceremoniales y religiosos, de una manera no tan distinta de lo que ocurre en los ayllus andinos. Pero aquí los nombres y actividades reflejan mucho más su origen español. El Cabildo Indigenal representaba a la organización socio

²⁹ Esta marcha se inició en el departamento del Beni el 13 de agosto y llegó a la ciudad de La Paz el 17 de septiembre de 1990, obligó al Estado boliviano a reconocer por primera vez la existencia de territorios indígenas y logró que el movimiento indígena sea reconocido como actor político en el escenario nacional.

³⁰ Rojas, “Democracia en Bolivia...”, p. 37.

cultural y para el auto-control del trabajo cotidiano, que aunque fue impuesto por los jesuitas, representaba la autoridad total indígena en los diferentes pueblos. En estos la autoridad natural es el cacique general o comunal, según corresponda. El Cabildo -como tal- prácticamente ha desaparecido, subsistiendo su carácter meramente simbólico, de organización de eventos religiosos; ésa pérdida es mayor por la aculturación forzada de algunas comunidades -como los chiquitanos³¹-, en relación con otros pueblos indígenas.

Sin embargo, encontrando un nuevo plano de conciencia de sus derechos y las adecuadas formas organizativas para defenderlo, muchos pueblos -como los chiquitanos, para redondear el ejemplo- han conformado organizaciones indígenas, que nada tienen que ver con los sindicatos campesinos (tradicionales de occidente), pero que reciben el denominativo de *centrales indígenas*, que aglutina a las comunidades de determinada región o provincia, la que a su vez pertenece a otra organización superior de la misma etnia.

Este tipo de organización **nueva** surgió por la necesidad de los pueblos indígenas de defender y reivindicar sus derechos, especialmente el derecho a sus tierras y territorios y el de autodeterminación; forma que recoge el accionar y los mecanismos de participación de los antiguos cabildos cooptados actualmente por la iglesia católica³². Aunque es bueno mencionar que existen renovados intentos por recuperar las formas de organización ancestrales, como el caso de la Asociación de Cabildos Indígenas de San Ignacio de Velasco (ACISIV) o la Asociación de Comunidades

³¹ Pueblo indígena con población mayoritaria representa el 30.4%, según Censo Indígena de Tierras Bajas de 1994.

³² La sede de la mayoría de los Cabildos Indígenales, son precisamente las propias parroquias de los pueblos y responden a intereses del párroco.

Indígenas de San Rafael (ACISAR) conformados en marzo de 2001 en la provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, que aglutinan juntas a más de 100 comunidades.

La capitania, constituye otra forma de representación comunal muy arraigada en los pueblos indígenas de tierras bajas. El Capitán (mburuvicha, cacique u otro nombre local) concentra autoridad y suele permanecer en el cargo por tiempo indefinido, hasta que sus fuerzas no se lo permitan o hasta que, por falta de aceptación, la comunidad decide reemplazarlo por otro. Esta autoridad ejerce su mando sobre una familia, comunidad o conjunto de comunidades (capitán grande). El Capitán tiene el deber de representar a la comunidad en lo jurídico, político y cultural; coordinar la diversidad de acciones, labores y trabajos de la comunidad, a través de su experiencia que es muy valorada.

Cada comunidad (*tenta*) tiene su Capitán (comunal) y un conjunto de comunidades forma la Capitanía Grande o Tentaguazu, que es la dirección sobre el conjunto de Capitanes, pero a la vez dependiente de éstos. Finalmente las Zonas, son en realidad la agrupación de dos o más Capitanías Grandes. El fundamento implícito en todo pueblo que tiene este sistema -sobre todo el Guaraní- en el plano de la organización socio política y de su sistema de autoridades, es la autonomía de unas comunidades respecto a otras y entre Capitanías, y entre Zonas de Capitanías. No obstante, todas las instancias se igualan democráticamente en Asambleas.

Primero se reúne cada comunidad en Asamblea, que constituye la máxima autoridad, con su Capitán o Mburuvixa, deciden y éste lleva esa decisión a la reunión de Zona o Tentaguazu, en la que con los Capitanes de otras comunidades discuten, debaten y adoptan decisiones por consenso. Estas decisiones son llevadas a la Asamblea

Regional o Plenaria de Capitanes (dos por zona) de la APG³³ y en esta nueva reunión mayor ya se toman las decisiones definitivas sobre las cuestiones de fondo que atañen a la vida y el futuro inmediato y mediano del pueblo. En las reuniones o asambleas, participan todos los hombres de la aldea y las autoridades, se discuten los problemas existentes; una vez discutidos entre todos, la autoridad llama a una decisión, eso se llama nivelar la palabra y significa que todos los participantes en la reunión tienen que encontrar un acuerdo: no existe el voto por el que un porcentaje a favor venza a los que están en contra de la decisión. Como lo afirma Lema³⁴, la democracia a lo indígena se alimenta del diálogo, de la consulta, del acuerdo con las bases, del consenso; nunca hay que imponer sino obedecer a lo que dicen las bases.

Finalmente sobre el sistema de autoridad en pueblos indígenas de tierras bajas, es pertinente traer a colación lo que dicen Ticona-Rojas-Albó³⁵ textual: más allá de estos grupos locales, es frecuente la reticencia por una autoridad única. Se prefiere, más bien, algún tipo de gobierno colectivo. Sólo por razones prácticas las organizaciones indígenas más **modernas**, como la APG y el CIDOB, han acabado por adoptar esquemas con un dirigente máximo, aunque sometido a un riguroso control por parte de quienes le han delegado esta autoridad.

Todo poder concentrado en una o varias personas tiene su control desde la base y no hay posibilidad de que la autoridad abuse de su posición privilegiada.

³³ APG, es la Asamblea del Pueblo Guaraní, organización de segundo nivel dentro de la estructura del CIDOB, que comprende a más de 190 comunidades de la etnia Guaraní.

³⁴ Lema, Ana María, *De la Huella al Impacto...*, p. 244.

³⁵ Ticona, *Votos y Wiphalas...*, p. 74.

2.7. Participación Política

Existen diversos conceptos y definiciones respecto de la participación política. Participar, no es otra cosa, que tomar parte o intervenir en algo o con alguien. Política, relativo a los asuntos públicos de gobierno de un Estado o sociedad.

Según el Diccionario Electoral de CAPEL 2000, la participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

El IIDH por su parte, ha desarrollado una definición más amplia, clara y comprensible de la participación política, a saber: La Participación Política es toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, influir en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones encomendadas a sus representantes.

Esta definición permite actuar al ciudadano desde varios escenarios, en cumplimiento de determinados roles, tanto en el diseño, la elaboración como en la ejecución de un proyecto político, y además, en el ejercicio y control de las labores de los encomendados, así como el desempeño de sus actividades en la cosa pública.

Siguiendo esta línea, recordemos y comparemos aquí, lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos, el Pacto de San José de Costa Rica y la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación racial, respecto de los derechos políticos:

Cuadro No. 1

Normas internacionales relativas a los derechos políticos

Nombre Disposición	Contenido
Declaración Universal de los Derechos Humanos	<p>Art. 21.-</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos	<p>Art. 25 - Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Continúa

Convención Americana sobre los Derechos Humanos.	<p>Art. 23.- Derechos políticos:</p> <p>1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos,</p> <p>b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y</p> <p>c) <i>tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</i></p> <p>2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, <i>exclusivamente</i> por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o por juez competente, en proceso penal.</p>
Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.	<p>Art. 5.- ...los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:</p> <p>c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegida, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el acceso, <i>en condiciones de igualdad a las funciones públicas.</i></p>

Este cuadro nos permite visualizar que en general los instrumentos internacionales, objeto de la gráfica, relativos o que contienen aspectos referidos a los derechos políticos de los individuos, habitantes del planeta son bastante uniformes y parecidos en sus textos, a excepción del inciso 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José³⁶, que establece las únicas restricciones al ejercicio del derecho político de las personas, que los Estados latinoamericanos pueden reglamentar, considerando su propia estructura y organización política. Estas limitaciones se refieren **exclusivamente** a razones de edad (para determinados cargos), nacionalidad (limitaciones a los extranjeros en puestos de jerarquía, residencia (domicilio de los electores y elegidos), idioma, instrucción (determinada formación para optar cargos públicos), capacidad civil o mental (lucidez), o por condena (suspensión de los derechos de ciudadanía), por juez competente, en proceso penal.

Como podemos apreciar, ninguno de estos factores hacen mención a la condición étnica, la pertenencia a cierta comunidad o grupo racial, la obligación de ser miembro de x tienda política o la necesaria recomendación de éste, como un obstáculo o requisito para participar en los procesos electorales, en particular el de terciar en elecciones libres o postularse para un determinado cargo público.

Dicho de otra manera, en el plano de la normativa internacional no se consignan limitaciones al ejercicio de los derechos políticos, más allá de los dispuestos -para el caso de los países miembros de la OEA -por el Pacto de San José, en su artículo 23 analizado precedentemente.

En el caso boliviano que nos ocupa, se pueden identificar las siguientes causas que obstaculizan, disminuyen o anulan la participación política de los pueblos indígenas de Bolivia:

³⁶ Ratificado por Bolivia mediante ley de 11 de febrero de 1983.

Limitaciones de tipo histórico

Los pueblos indígenas³⁷ de Bolivia han sido históricamente excluidos de la participación política. Consideremos sólo dos elementos: la división política administrativo y los candidatos a presidente o vicepresidente, del país.

Con relación al primer elemento, la división política del país³⁸, sobre todo de secciones y cantones, estos se estructuraron fundamentalmente en base a criterios políticos o de intereses personales y no respecto de la organización social o de la administración del territorio (SNPP 1995: 11). En la práctica la **jurisdicción** de las asociaciones comunitarias, unidades socioculturales y pueblos indígenas, tanto de la región andina como de tierras bajas, no coinciden con los cantones o secciones de provincia. Esta división arbitraria e impuesta no sólo fragmenta y desintegra a las organizaciones naturales, sino que también dificulta y limita la participación de éstas en el órgano público cercano -el municipio-, precisamente porque no lo hace desde sus formas de representación tradicionales o porque este no hace una adecuada atención de sus demandas. En ambas situaciones los pueblos indígenas se sienten ajenos a esa estructura **occidental colonial moderna** y por lo tanto, simplemente no encuentran los elementos ni las instrumentos que viabilicen su participación política.

El segundo elemento está mediatizado por los partidos políticos. Aquellos con representación parlamentaria con reales posibilidades de acceder al poder-gobierno, no presentan en sus listas candidatos a presidente y vicepresidente de origen indígena:

³⁷ La ley de participación popular, define Pueblo Indígena en los términos y en aplicación del convenio 169 de OIT.

³⁸ Ver nota al pie de página 3.

Cuadro No. 2

Partidos políticos y candidatos a presidente y vicepresidente

Partido Político	Elecciones generales 1993	Elecciones generales 1997
ADN	Hugo Banzer (ex militar) En doro Galindo (ex militar)	Hugo Banzer (ex militar) Jorge Quiroga (ingeniero)
MNR	Gonzalo Sánchez de Lozada (empresario minero) Victor Hugo Cárdenas (dirigente MRTKL- indígena)	Juan Carlos Durán S (empresario) Percy Fernández (ingeniero)
MIR	Jaime Paz (Jefe MIR) Oscar Zamora (Jefe FEI)	Jaime Paz (Jefe MIR) Jorge Doria Medina (Empresario cemento)
UCS	Max Fernández (empresario cervecero) Ivo Kuljis (empresario)	Ivo Kuljis (empresario)
MBL	Antonio Arambur (abogado) Miguel Urioste (economista agrícola)	Miguel Urioste (economista agrícola) Marcel Fabricano (dirigente CIDOB)
CONDEPA	Carlos Palenque (radicalista) Remedios Loza (dirigente CONDEPA)	Remedios Loza (dirigente CONDEPA)

[Elaboración propia en base datos CNE]

En el Cuadro No. 2, se puede apreciar que de los seis partidos con representación parlamentaria mayoritaria, solo tres candidatos tienen ascendencia indígena. Sólo uno de ellos llegó a ser vicepresidente del república; pero no existe ningún candidato a presidente de la república, que provenga de alguna etnia del país; inclusive los partidos denominados populistas (UCS y CONDEPA), prefirieron en sus lista conocidos empresarios, en vez de dirigentes campesinos, gremiales o indígenas.

Al respecto Molina-Arias comenta que antes de la ley de participación popular ni los pueblos indígenas, ni las áreas rurales en general, tenían peso político y en consecuencia recibieron poca atención en cuanto a obras y servicios públicos. De hecho la población rural e integrada por grandes sectores campesinos y de pueblos indígenas, estaba marginada no solo de los servicios, recursos e inversiones, sino también del elemental derecho al voto, y además no tenían ninguna relación institucionalizada con la estructura municipal. Aun en 1985 las elecciones no diferenciaban el proceso municipal de la constitución de los poderes del gobierno nacional.

Las áreas rurales y las provincias eran muy poco beneficiadas por la distribución de recursos, dejándolas dependientes del gobierno central para obtener alguna inversión; en general no tenían acceso a obras, servicios e infraestructura básica, agua potable, energía eléctrica, salud o educación. Esta situación fue radicalmente cambiada por la aprobación de la Ley 1551 de participación popular en 1994, produjo una descentralización política, económica, social y jurídico, de corte municipal³⁹. El análisis de esta norma se profundiza más adelante.

Restricciones de tipo constitucional

Los latinoamericanos y en particular, los bolivianos no queríamos y rechazábamos las dictaduras y todo forma de autoritarismo, y luchamos con fervor y valentía por la democracia, pero nadie nos pregunto, de qué tipo, con que instrumentos, que sistema electoral adoptar, etc.

A pesar de que el artículo 2, de la Constitución Política del Estado reconoce que la **soberanía reside en el pueblo**, el

³⁹ Alvarez M., José Antonio, "Ley 1551 de Participación Popular. Comentarios y concordancias". Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. La Paz Bolivia, 1998, págs 2, 24.

artículo 4 dispone que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y las autoridades creadas por ley”, disposición perfectamente concordante con lo dispuesto en el artículo 1... por la que el gobierno “adopta la forma democrática representativa” y con lo previsto en el 223 que textualmente dice: “la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formados por éstos. Las agrupaciones cívicas de las fuerzas vivas del país, con personalidad jurídica reconocida, podrán formar parte de dichos frentes o coaliciones departados y presentar candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados y Concejales”.

Al respecto el CIDOB ha manifestado que la legislación existente dificulta la participación directa, al condicionar la participación a la pertenencia de algún partido político y ha propuesto enmiendas a la Constitución Política del Estado, para permitir que las organizaciones sociales puedan buscar su representación, en los lugares donde existe población mayoritaria. Lo que se reclama es participación en la proporción correcta; allá donde la población indígena es mayoritaria, es justo que haya una presencia, también mayoritaria en los órganos públicos.

En estas disposiciones está el cuello de botella por la que el ciudadano tiene restringido y menoscabado sus derechos políticos, precisamente por lo que en aplicación del 228 (primacía de la constitución) toda otra norma que contraríe a aquella no esta permita o en todo caso sería nula de pleno derecho. Se ha pensado una ley transitoria que permita reconocer los denominados **partidos regionales** con requisitos adecuados a su cobertura de pretendida influencia, municipal o departamental, y en todo caso, de menor exigencia o igual que lo requerido para la formación de partidos nacionales, pero con énfasis en el programa de gobierno⁴⁰.

⁴⁰ Rojas, “Democracia en Bolivia...”, p. 122,123.

Se podrían considerar los ejemplos de Guatemala, con la creación de los llamados **comités cívicos electorales** que permiten la participación electoral, limitado al nivel local, de ciudadanos sin ninguna filiación partidaria, reuniendo cierta cantidad de firmas; o la de Ecuador y España, que precisan un porcentaje de personas, proporcional a la población de la jurisdicción objeto de elección.

En el cuadro No. 3 podemos apreciar ambas tendencias y comportamientos en distintos países de Latinoamérica:

Cuadro No. 3

Países con restricción constitucional que privilegian los partidos políticos

SI	Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala (solo en el nivel nacional) México, Nicaragua, Panamá y Uruguay. (45% del universo estudiado)
NO	Colombia, Chile, Ecuador, EE.UU. y Guatemala (nivel municipal), Honduras, Paraguay, Perú, Venezuela, Alemania y España (55%)

[Fuente: tomado de Rojas, "Democracia en Bolivia..." p.100]

La conclusión importante a la que llega Rojas en su análisis, es que "el monopolio de los partidos políticos no es requisito para el funcionamiento de la democracia representativa".

Partidos políticos centralizados

Aunque parezca paradójico, los partidos políticos han sido los luchadores e impulsores del sistema democrático en el país, pero al interior son altamente antidemocráticos, verticalistas y responden a las directrices del **jefe nacional** -dirección

rígida-, quien es el que define la estructura -jefaturas herméticas-, establece los mandos medios, asigna responsabilidades al personal y elige a los candidatos.

En efecto, desde la recuperación de la democracia, no obstante un hábitat cuestionado y crítico, los partidos políticos tienden a reconstituirse en una nueva centralidad de partidos que pasarían a constituir el núcleo del nuevo sistema político, complementado con algunas referencias políticas regionales.

El sistema político boliviano muestra las siguientes características:

- Una centralidad de cinco partidos, manifiesta en mayorías electorales y parlamentarias.
- Lideratos consolidados en ADN, MNR, MIR, UCS Y NFR.
- Vigencia y presencia parlamentaria de partidos minoritarios.
- Formación de coaliciones para la gobernabilidad.

La centralidad de partidos es una característica propia del sistema político boliviano porque, al contrario de otros países, la sociedad ha especializado votantes para cinco partidos principales - tres de los cuales se alternan en el gobierno - y dos accesorios, evitando de esta manera el bipartidismo, típico de otras democracias. Incluso, esta forma de actuar de los partidos, ha posibilitado la cooptación accidental de líderes sociales, de paso fugaz o sucumbiendo a la cultura y práctica interna de las organizaciones políticas.

Nadie discute a estas alturas la legalidad de los partidos políticos, lo que la ciudadanía cuestiona permanentemente es su legitimidad, su pertenencia social, la homogeneización de su oferta electoral, la democratización interna y el establecimiento de mecanismos de consulta, entre otras.

A propósito de la democratización interna de los partidos políticos, la Ley 1983 de Partidos, aprobada en junio de 1999,

establece en su disposición transitoria segunda, la obligación de los partidos políticos de elaborar un programa de gobierno y adecuar sus estatutos y estructuras⁴¹, la reinscripción de militantes y la elección de sus dirigentes mediante elecciones democráticas, libres y voto directo hasta el 31 de diciembre de 2001. Sin embargo, noticias de prensa dan cuenta⁴² de la intención de algunos partidos con representación parlamentaria -entre ellos ADN, en función de gobierno- de la intención de postergar el plazo otorgado por la ley para su democratización interna.

Cuadro No. 4

Situación orgánica de los partidos políticos con representación parlamentaria

Partidos	Formas de Constituciones de Direcciones	Niveles de Elección	Condición de Partidos
MNR **	Elecciones	Hasta jefatura	Abierto
ADN *	Elecciones y designaciones	Hasta jefatura departamental	Semi abierto
MIR *	Elecciones	Hasta departamentos	Abierto con proyección a jefatura
COND EPA	Congreso Designación	Jefatura	Cerrado
UCS	Designación	Designación completa	Cerrado
MBL	Elección	Hasta jefatura	Abierto con democracia delegada
NFR	Designación	Designación completa	Cerrado

Fuente: tomado de Carvajal 1998: 49.

*En aplicación de la Ley de Partidos No. 1983 de 25/06/99 han renovado sus jefaturas departamentales.

**Elecciones internas nacionales, departamentales y distritales

⁴¹ Cuatro Partidos políticos (ADN, MNR, UCS Y NFR), de 17 vigentes han presentado, para su aprobación, sus nuevos estatutos ante la CNE.

⁴² *El Deber*, diario de circulación nacional, 04/10/01.

Este contexto, también influyó negativamente las políticas de ajuste estructural -altamente individualista-, que incorporó en el ciudadano y en el partido político en particular, la noción de la no pertenencia social; de tal forma que la crisis de identidad de los partidos y los grupos sociales se hizo efectiva y debe provocar la reconfiguración transversal del sistema político. Esta reconstitución debe pasar -necesariamente- por la democratización interna de los partidos, la apertura de los mismos a la sociedad civil y la transparencia en la captación y manejo de sus recursos financieros⁴³.

Organizaciones sociales débiles

El modelo neoliberal y las políticas de ajuste estructural impuesta en nuestro país en la década de los ochenta y sobre todo partir de la promulgación del D.S. No. 21060, que conlleva las medidas de relocalización de los trabajadores, profundizó el debilitamiento de las organizaciones sociales aglutinadas entorno a la Central Obrera Boliviana (COB) y la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

En este debilitamiento también han jugado un rol importante sino protagónico en los propios partidos políticos que han penetrado en las organizaciones sindicales, so pretexto de apoyar tal o cual tendencia ideológica o dirigente, con apoyo logístico, con recursos económicos y hasta con militantes. En su afán de controlar a las organizaciones los partidos políticos en su conjunto, no han escatimado ningún esfuerzo por “hacerse” de los dirigentes más sobresalientes, cooptando los máximos niveles e interfiriendo las actividades meramente sindicales. Esta situación, ha coadyuvado en la partidización de

⁴³ Cabe mencionar aquí que las organizaciones sociales de campesinos y de colonizadores al no encontrar respuestas en los partidos tradicionales han empezado a conformar sus propios partidos.

las organizaciones y la división de las mismas⁴⁴, ahondando la desconfianza de la sociedad civil en los partidos políticos. De ahí que una buena parte de la población adulta devino en el descrédito sobre el sistema o, en el mejor de los casos, su aproximación hacia la política y hacia los partidos se hizo instrumental y prebendal.

De manera simultánea al debilitamiento de las organizaciones sindicales de occidente, se empieza a gestar y aparece con fuerza y determinación el movimiento indígena del oriente del país en los noventa, demandando del Estado su reconocimiento, el respeto a sus autoridades y formas de organización, su cultura y sobre todo, la restitución de sus territorios ancestralmente ocupados.

A pesar del desarrollo que ha logrado hasta hoy el “movimiento indígena de tierras bajas”, tampoco es ajeno a las interferencias o tentaciones por parte de los partidos políticos, que en varios casos, ya ha logrado perforar sus organizaciones a través de la prebenda y el clientelismo. Aun así, el movimiento tiende a fortalecerse y alcanzar sus reivindicaciones de tipo social, culturales, económica y jurídica.

Falta de documentación personal

Por disposición del Código Electoral, son requisitos para emitir el voto:

- Certificado de nacimiento
- Carnet de Identidad
- Libreta de Servicio Militar Obligatorio (varones)
- Pasaporte

Por diversas razones de tipo presupuestario y hasta político el Estado boliviano, a través de sus mecanismos e instituciones

⁴⁴ La COB, tiene una dirección transitoria y la CSUTCB, tiene dos direcciones nacionales, una liderizada por Quispe y la otra por Choque.

creadas al efecto, no ha podido garantizar un registro civil y de identificación idóneo, eficaz y a bajo costo, que le permita al ciudadano, poder ejercer mejor sus derechos y obligaciones, teniendo su documentación personal en orden.

Este registro o padrón ha merecido sumo interés por los partidos políticos de turno en el Gobierno, por controlarlo y manejarlo a su antojo, sobre todo en épocas de elecciones municipales o nacionales.

El Servicio Nacional de Registro Civil, que tiene a su cargo básicamente los registros de los nacimientos, matrimonios y defunciones de las personas ha estado en manos del Poder Ejecutivo, bajo la tuición del Ministerio del Interior, Migración, Justicia y Defensa Social y su transferencia a la Corte Nacional Electoral data del 9 de noviembre de 1992. Luego mediante Ley No. 1864 de 15 de junio de 1998, el Registro de Identificación Nacional (RIN) que reemplaza al Registro Único Nacional (RUN) y el Servicio de Identificación Personal, pasa a tuición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Sin embargo, ante la presión social y de los demás partidos políticos, se enmienda la referida ley y el Registro Civil vuelve bajo la administración y control de la Corte Nacional Electoral⁴⁵.

En definitiva, de aproximadamente ocho millones de habitantes que tiene el país, solo 3.5 millones se registraron para las elecciones generales del 1997 y de estos el 71% participó efectivamente emitiendo su voto en las urnas⁴⁶. De 4.5 millones de personas, el 50% no participaron por ser menores de 18 años y el otro 50% no lo hizo porque no contaba con ninguno de los requisitos exigidos por el Código Electoral

⁴⁵ La nueva Corte Nacional Electoral, ha manifestado su rechazo al manejo del Registro Único de Identificación porque dificultaría la realización de las próximas elecciones generales del 2002.

⁴⁶ Datos de la CNE y el INE.

para **participar** siguiera como votante, ni que decir de postularse a algún cargo de elección. De los 3.5 millones que se registraron en las elecciones generales, el 65,8% corresponden a los departamentos del eje (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), cuya población es predominantemente urbana, concluimos que los que se **automarginaron** por falta de documentación, son campesinos e indígenas y mujeres ubicados en el área rural del país, que coincidentemente son también las regiones más pobres.

Tal es el caso del pueblo guaraní, por ejemplo, que de un total de 28.030 habitantes mayores de 15 años, 8.325 carecen de documento de identificación personal, representando alrededor del 30%; las cifras son aún mayores considerando a los niños mayores de 1 año, de los cuales el 41% no posee certificado de nacimiento, siendo la incidencia más grande entre los menores de 15 años, donde más del 66% no recibió dicho documento (Oyendu No. 4 1999: 14).

2.8.La Participación Indígena en el marco de la Ley 1551 de Participación Popular

Como lo hemos dicho anteriormente, instaurada la democracia en el país el 10 de octubre de 1982, el sistema político y sus instituciones públicas se esmeraron para desterrar cualquier intento de volver a regímenes absolutistas o totalitarios, acentuaron el “presidencialismo parlamentario” pero descuidaron su relación con el soberano del Estado: el pueblo.

La situación del país era bastante crítica: en lo económico, alto grado de inflación, bajos ingresos, incipiente crecimiento, Estado productor; en lo social: desarticulación de los sectores y organizaciones sociales; en lo jurídico, ausencia de un estado de derecho y en lo político, estructuras débiles y descreimiento en las instituciones democráticas.

En este sentido los desafíos eran: en lo económico: reconocimiento y humanización del modelo; en lo político: perfeccionar, profundizar y fortalecer la democracia y en lo social: promover la participación del ciudadano.

En este contexto, durante el período de gobierno comprendido de 1993 a 1997, se aprobaron un **paquete** de leyes, entre las que destacamos:

- Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado: reconocimiento de un Estado multiétnico y pluricultural, y la categoría de Tierras Comunitarias de Origen, así como el otorgamiento de personalidad jurídica de comunidades indígenas y campesinas.
- Ley de Reforma Educativa: establecimiento de la educación intercultural bilingüe y conformación de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios Aymara, Quechua, Guaraní, Amazónica y Multiétnica
- Ley de Capitalización: inyección de capital fresco para las empresas estratégicas del Estado; transferencia de 50% de las acciones.
- Ley Forestal: concesión, manejo y uso sostenibles de los bosques; aprovechamiento preferente de los pueblos indígenas.
- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria: saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen.
- Ley de Participación Popular: instrumento jurídico de cambio de las estructuras sociales, económicas y políticas; inaugura un proceso único de participación efectiva y se constituye en la herramienta de recuperación de la dignidad e identidad del bolivianos, buscando una real integración territorial y social... corrigiendo los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales⁴⁷.

⁴⁷ Alvarez M., José Antonio, "Ley 1551 de Participación Popular...", págs.1 y 2.

En el aspecto social, esta ley reconoce o mejor dicho admite la existencia de organizaciones sociales como: las juntas vecinales, las comunidades campesinas, las comunidades indígenas y los pueblos indígenas, y los convierte en sujetos visibles, actores de la participación popular, con personalidad jurídica. Establece también un mecanismo de control social denominado Comité de Vigilancia, que articula a las organizaciones sociales con el órgano público a nivel seccional -el municipio- y controla los recursos públicos transferidos del nivel central a los gobiernos municipales; y crea una instancia pública de gestión y administración territorial menor o igual que el cantón: los distritos municipales indígenas.

En lo económico, la ley de participación popular, fortalece a los gobiernos municipales transfiriéndole infraestructura física de los sectores de salud, educación, deportes y microrriego, y les distribuye el 20% de los ingresos nacionales, en base a la población de la jurisdicción municipal.

Desde el punto de vista político, establece la jurisdicción territorial de los municipios en la sección de provincia, creando de manera automática 311 -hoy 315- gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía, ampliando sus competencias en materia de salud, educación, deportes, saneamiento básico y microrriego, tanto al área urbana como rural. Esta situación obliga a los candidatos a concejales, a abandonar el pequeño territorio urbano para llegar a las comunidades más pequeñas para conseguir el voto ciudadano; el apoyo electoral de la población rural e indígena se ha vuelto significativo, lo obviamente representa para los pueblos indígenas, una posible ventaja⁴⁸.

En este sentido, la implementación de la ley de participación popular -al modificar las formas de participación, las

⁴⁸ Balslev, Anne, *Distritos Municipales Indígenas en Bolivia: las primeras experiencias en el Chaco*. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos La Paz Bolivia. 1997. P. 25.

estructuras organizativas en su expresión política, social y territorial, y las condiciones de vida de las poblaciones indígenas de los municipios- está planteando un nuevo escenario en la dinámica del ejercicio del poder local al otorgar un papel al sector indígena. Este al verse obligado a actuar en espacios distintos a los tradicionales, está generando nuevas prácticas que, en función a sus características, su pasado, su experiencia permiten (o no) su desarrollo en el marco municipal⁴⁹.

Debemos reconocer que la relación entre el Estado boliviano y los pueblos indígenas de tierras bajas a través de la ley de participación ofrece dos lecturas: a) según la primera, la implementación de la participación popular en municipios con población indígena es algo revolucionario, novedoso, constructor y positivo, pues abre espacios de participación nunca soñados para los pueblos indígenas, otorga recursos a los gobiernos municipales para su desarrollo, etc.; b) la segunda lectura considera que el proceso ha sido francamente nefasto, pues esta reforma está vinculada a una ley **maldita** que no respeta los usos y costumbres, que divide a los pueblos indígenas a través del sistema electoral, que impone reglas ajenas a su realidad, que modifica los niveles de relacionamiento de las organizaciones al tener nuevos interlocutores en los gobiernos municipales⁵⁰.

Nosotros creemos en la primera lectura, no sin antes reconocer, dificultades en su real aplicación, distorsión e injerencia político partidaria en su implementación o la insuficiente capacitación en los actores sociales e institucionales. Veamos el porqué de nuestro entusiasmo:

⁴⁹ Lema, Ana María, *De la Huella al Impacto* ..., p. xxiii, xxiv.

⁵⁰ *Ibid.* p. xxxviii.

Candidatos indígenas

La ley de participación popular, dispone una nueva configuración territorial: establece como jurisdicción de los municipios la sección de provincia; amplía las competencias municipales en materia de salud, educación, cultura, deportes y microrriego, tanto en ámbito rural como urbano. A partir de esta disposición, no existe un solo pedazo del territorio nacional que no tenga **dueño**, todo está municipalizado⁵¹. El Estado tiene, no solo presencia institucional, sino verdaderos gobiernos municipales elegidos democráticamente.

Esta situación -como mencionamos líneas arriba- obliga a los candidatos a concejales, a abandonar el pequeño territorio urbano para llegar a las comunidades más pequeñas para conseguir el voto ciudadano; el apoyo electoral de la población rural e indígena se ha vuelto significativo, lo que obviamente representa para los pueblos indígenas, una posible ventaja.

Según la revista Oyendu No. 5, órgano oficial del CIDOB, antes de 1995, los pueblos indígenas deben reconocer que su participación electoral fue espontánea y descoordinada, pero para las elecciones municipales de 1995 y en las nacionales de 1997 ésta fue más organizada en el escenario electoral; esto ha dejado lecciones para el movimiento indígena: la participación es más efectiva si existe una base común y bien definida, es decir una plataforma clara para entrar en la competencia y la otra, es que las elecciones deben servir para reforzar la presencia y unidad de los pueblos, el acceso a las formas de poder local y no para dividir o crear conflictos internos. Las aspiraciones personales no deben anteponerse a los intereses de las comunidades indígenas y de sus organizaciones matrices.

El movimiento indígena, sobre todo de tierras bajas, determinó para las elecciones nacionales de 1997 y las

⁵¹ Alvarez M., José Antonio, "Ley 1551 de Participación Popular...", pág. 25.

municipales de 1999, participar en las mismas de manera orgánica; para ello, conformó a nivel de las organizaciones nacionales, regionales y locales, determinados **comités políticos**, encargados de establecer un relacionamiento y en su caso, negociación con los partidos políticos que estén interesados en incorporar en sus listas de candidatos a representantes indígenas, cualquiera sea su orientación política, tal como refiere Lema “la ideología no importa, en la mayoría de los casos: uno iba con el partido que hacía la primera oferta, o la mejor”⁵².

En otros casos, influyó la orientación política de los asesores de las organizaciones indígenas, que facilitaron alianzas con partidos de su propia militancia política o simpatía⁵³.

A pesar de estas dificultades y tropiezos la participación indígena aumentó considerablemente, situación que se refleja mejor en el nivel municipal, cuyos representantes consiguieron llegar a diferentes gobiernos municipales, totalizando 437 entre indígenas y campesinos, constituyendo cerca de un 30% del total de cargos sometidos a elección (Ver anexo 4).

Sin embargo a nivel intermedio- como vemos en el cuadro, tomando en cuenta el departamento de Santa Cruz, que contiene a 4 importantes etnias: chiquitanos, ayoreodes, guarayos y guaraníes, se puede establecer que del total de 64 concejales electos, sólo 30⁵⁴ pertenecen a los referidos pueblos indígenas; 10 guaraníes, 8 chiquitanos y 12 guarayos, de los cuales 8⁵⁵ llegaron a ser alcaldes, aunque en períodos cortos -un año-.

⁵² Lema, Ana María, *De la Huella al Impacto...*, p. 235. En 1995 los guaraníes votaron por el MIR, pero en 1999 estaban en tratativas con el MNR.

⁵³ La CCISM estableció un acuerdo con ADN y luego rompió el pacto y se postuló con el MAS. No consiguió incorporar ningún candidato en el gobierno municipal.

⁵⁴ 13 concejales titulares y 17 suplentes.

⁵⁵ En el municipio de Urubichá, cuya población es guaraya, cuatro de cinco concejales fueron alcaldes en un mismo período.

Cuadro No. 5

**Concejales campesinos e indígenas del
departamento de Santa Cruz, 1995**

Partidos	AD N	UC S	MN R	CO N	MI R	MB L	IU	M PP	EJE	MR TK L	FRI	MK N	TOTAL
SCRUZ	10	6	18	0	6	20	0	1	2	0	1	0	64

Si consideramos el mismo departamento, pero en las elecciones municipales de 1999, tenemos los siguientes resultados:

Cuadro No. 6

**Concejales indígenas del departamento
de Santa Cruz, 1999**

Partidos	AD N	UC S	MN R	CO N	MI R	MB L	MA S	NF R	IU	EJE	FRI	MK N	TOTAL
SCRUZ	8	3	7	0	11	2	3	2	0	0	0	0	36

[Fuente: elaboración propia en base datos CNE.]

El cuadro precedente muestra un incremento substancial de concejales indígenas electos, con relación a las anteriores elecciones municipales. Cada vez hay más rostros indígenas en los Concejos municipales, aunque es bueno precisar que sólo 2 son Alcaldes y 5 son Presidente de Concejos Municipales.

De igual modo la participación de los electores desde la aplicación de la Ley de Participación Popular se ha incrementado notoriamente, como vemos en el Cuadro No. 7 siguiente, que mide la inscripción y la emisión del voto:

Cuadro No. 7

	1991	1995	1999
No. De inscritos	2.231.945	2.840.688	3.573.851
No. Votos emitidos	1.189.896	1.805.635	2.124.509

[Fuente: elaboración propia en base datos CNE.]

A nivel local los candidatos indígenas que se postularon en las elecciones municipales de 1999 fue superior al número de postulaciones efectuadas en las de 1995, lo demuestra que hubo mayor participación; por ejemplo, sólo en 3, de los 4 municipios de la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz -que nos sirve de ejemplo-, los candidatos indígenas sumaban 28 personas.

Constatamos de igual forma, la diversidad de partidos políticos que postularon a candidatos indígenas; partidos que van de izquierda a derecha, pasando por el centro. Nótese que de los partidos con representación parlamentaria, en los que se ha especializado la ciudadanía, todos sin excepción, tienen algún concejal de origen indígena; esa situación lejos de considerarse como una apertura de los partidos políticos a la población mayoritaria, responde a la necesidad del movimiento indígena de acceder al poder público para mejorar sus condiciones de vida, en el que no importa la ideología del partido, sino la mejor oferta de espacios en las listas en lugares de privilegio, quién llegó primero o todos a la vez, como el caso del municipio de San Antonio de Lomerío.

Distritos municipales

Los distritos municipales indígenas, como ya hemos visto, surgen bajo el paraguas de la Ley de Participación Popular y constituyen unidades administrativas, desconcentradas del gobierno municipal, que promueven y articulan a las organizaciones territoriales de base con el órgano público, mantienen la unidad socio cultural de éstas en la jurisdicción del distrito, con la finalidad de administrar mejor el territorio y la prestación de los servicios públicos colectivos.

En el distrito indígena se respeta las propias formas de elección y representación de las unidades socio culturales, lo que permite que la autoridad tradicional asuma las funciones de subcalde del distrito municipal⁵⁶. Los distritos indígenas presentan tres características básicas: a) La jurisdicción debe estar en correspondencia con la población étnica y su organización social, aún si abarca varias secciones, provincias o departamento, b) Se respeta sus propias formas de elección y representación y c) La autoridad tradicional o quién la comunidad decida, asume las funciones de subcalde del distrito municipal⁵⁷.

Estas unidades de administración territorial puede coincidir con la jurisdicción de las comunidades y organizaciones indígenas, o si éstas abarcan más de un municipio promover mancomunidades municipales para no romper la unidad socio cultural o fragmentar la organización. En todo caso, se elegirá un solo subcalde surgido de las comunidades o propuesto por ellas. La modalidad del distrito municipal, acerca el poder público al indígena y constituye una verdadera escuela de formación de la gestión municipal.

⁵⁶ Alvarez M., José Antonio, "Ley 1551 de Participación Popular...", págs. 34,35.

⁵⁷ Vadillo citado por Alvarez, *Ibid.* p. 36.

El modelo de Distritos Municipales Indígenas plantea soluciones posibles en relación a la frecuente no correspondencia entre la división político administrativa y las jurisdicciones territoriales de las unidades socio culturales. El distrito puede servir como un medio para ajustar las divisiones cantonales que históricamente fueron muy arbitrarias en la mayoría de los casos. También, permite unir las unidades socio culturales que han sido divididas entre dos o más municipios, precisamente por éstos límites arbitrarios, conformando mancomunidades de distritos municipales indígenas⁵⁸. Finalmente y toda vez que la Ley de Participación Popular establece que cada cantón o distrito tiene derecho a tener un representante en el Comité de Vigilancia⁵⁹, los pueblos indígenas podrían -y lo hacen- participar en el control social de los recursos públicos.

De esta forma las comunidades, sus organizaciones o representantes naturales, participan en la instancia local de la administración pública, como en la de control social, a través del distrito (Ver anexo 5)

3. Conclusiones y apreciaciones finales

Cuando empezamos este trabajo nos propusimos desarrollar una investigación bibliográfico descriptivo sobre la premisa de que la intermediación de los partidos políticos -vía obligatoria- en el sistema político-electoral boliviano, constituye un obstáculo, que dificulta, limita y minimiza el ejercicio de los derechos políticos por parte de comunidades y pueblos indígenas, mayoría poblacional en el país.

Nos fijamos como objetivos:

⁵⁸ El caso del distrito mancomunado de kaikipendi Karovaicho, en los municipios de Gutiérrez y Charagua.

⁵⁹ El Comité de Vigilancia es la instancia de control social que articula y vigila la eficiente prestación de los servicios y obras públicas.

- Analizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso electoral boliviano, a partir de la recuperación de la democracia a fines de 1982.
- Dar a conocer las formas de organización comunal social y político de los pueblos indígenas de Bolivia.
- Identificar los problemas que obstaculizan o dificultan la participación política de los pueblos indígenas.
- Proponer alternativas que promuevan la participación política de los pueblos indígenas

Cada uno de ellos ha merecido de un análisis teórico doctrinal, combinado con situaciones y hechos de la realidad nacional o de la legislación comparada, que nos han permitido alcanzar nuestro propósito. Hemos revisado conceptos como: democracia y sus formas, participación política, partidos políticos y finalmente, el proceso de aplicación de la ley de participación popular en comunidades y pueblos indígenas; a nuestro juicio poco explotado. También se ha hecho referencia a las formas tradicionales de organización y representación social de los pueblos indígenas, cuyo fundamento se encuentra en las asambleas y los consensos, como dice Lema⁶⁰: “la democracia a lo indígena se alimenta del diálogo, de la consulta, del acuerdo con las bases, del consenso. No hay que imponer sino obedecer lo que dicen las bases”.

Ya en la búsqueda por conocer los obstáculos de la participación política por parte de comunidades y pueblos indígenas, hemos identificado restricciones que van desde las históricas, políticas, económicas y jurídicas; entre éstas, de tipo constitucional o reglamentaria.

También hemos querido referirnos al proceso de aplicación de la ley participación popular y su incidencia en los pueblos

⁶⁰ Lema, Ana María, *De la Huella al Impacto* ..., p. 244.

indígenas, que aún admitiendo la existencia de interferencia, injerencia partidaria o falta de voluntad política o capacidad en los operadores, constituye un instrumento de acceso a la gestión pública en el nivel local; proporcionamos datos que revelan esta tendencia.

Las caminos y alternativas para superar las dificultades esbozadas y que obstaculizan la participación política de las comunidades y pueblos indígenas, pueden ser:

Reforma a la Constitución Política del Estado

Esta reforma debe permitir la participación ciudadana sin la intermediación de los partidos políticos en todos los cargos de elección popular o por lo menos en la esfera local municipal, o en su defecto la creación de partidos regionales.

En este sentido podemos recoger la experiencias de Guatemala, en el que existen 330 municipios, ámbito en el cual se pueden presentar candidatos que no son postulados por partidos políticos, los llamados **comités cívicos electorales**. Se estima que un 10% de éstos comités logran ganar las elecciones⁶¹. O la situación de Ecuador, en la que la Constitución reconoce que “pueden también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados, ni auspiciados por partidos políticos, requiriéndose al efecto el respaldo del 1,5% de las firmas de los ciudadanos inscritos en la circunscripción junto a un programa de gobierno o de trabajo”⁶².

En Guatemala se acepta la postulación de los ciudadanos sin mediación de partidos en el nivel municipal, a los que se demanda el 4% de la votación; los Comités Cívicos Electorales para constituirse necesitan en: Ciudad de Guatemala, 1.000 afiliados, Capital (cabecera) departamental, 500 afiliados y demás municipios 100 afiliados. Es bueno mencionar que la

⁶¹ El caso del municipio de Quetzaltenango, segunda ciudad en importancia, lleva dos periodos con autoridades postuladas por Comité Cívico.

⁶² Cabezas, citado por Rojas, “Democracia en Bolivia...”, págs. 234, 235.

configuración etno social y la estructura municipal tiene características similares con las existentes en el país.

En España, la Constitución establece en el artículo 23.1 que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”. Ureta da cuenta de 3 municipios: Marinaleda en Sevilla, Oleiros en Galicia y Arbúcies en Cataluña, con poblaciones de 2.500, 18.700 y 4.600 respectivamente, de situaciones de notable involucramiento de los ciudadanos en la gestión de sus municipios. Las listas de candidatos se configuran de un modo abierto. Avalan la candidatura de los sin partidos “un número de electores del municipio que oscila entre el 1% en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y los 8.000 electores en los municipios de más habitantes” (Maravall).

Se podría pensar también en establecer una “cuota étnica o indígena”, el nivel nacional para posibilitar la presencia de representantes indígenas en el parlamento -como el caso colombiano-, cuyo porcentaje sería proporcional o en función a la población, que en Bolivia representa alrededor del 60%⁶³. O ensayar formulas mixtas, que convine la población, con determinado requisitos, como la presencia en x jurisdicciones electorales.

Por último decir, que durante la realización del diálogo 2000, el CIDOB ha planteado el reconocimiento de los municipios indígenas, cuya jurisdicción se conformaría con base en las tierras comunitarias de origen; las autoridades se elegirían según usos y costumbres, tomando con ejemplo la constitución colombiana de 1991. O planteamientos como el de Rojas⁶⁴ que pensaba en una ley transitoria que permita reconocer los denominados **partidos regionales** con requisitos

⁶³ La información preliminar del Censo de población y vivienda del 5 de septiembre pasado, no revela datos al respecto.

⁶⁴ Rojas, “Democracia en Bolivia...”, p. 122.

adecuados a su cobertura de pretendida influencia, municipal o departamental, y en todo caso, de menor exigencia o igual que lo requerido para la formación de partidos nacionales, pero con énfasis en el programa de gobierno.

Derecho a la identidad

La identidad no significa sólo la pertenencia o la adscripción a una determinada comunidad o pueblo, sino también la posibilidad para poder ejercer sus derechos en todas las esferas de la vida en sociedad, munido de los instrumentos necesarios. En este sentido no es suficiente el reconocimiento por parte del Estado, del carácter multiétnico y pluricultural de sus estamentos sociales, sino que también debe, dotar a cada uno de los habitantes, del respectivo registro y documento que certifica su identidad personal. Se debe contar con un registro de identificación personal confiable e imparcial, que otorgue fe y seguridad al mismo tiempo, pero que además esté dotado de instrumento y equipos modernos para este cometido. Si este trabajo lo hace la policía, la Corte Nacional Electoral u otra entidad no interesa. En este tema el sistema adoptado por Costa Rica, a través del Tribunal Supremo de Elecciones, es digno de mencionar.

Además, para el caso del área rural predominantemente campesino e indígena, el registro civil y la carnetización, debe comprender un programa especial gratuito o a bajo costo.

Democratización interna de los partidos políticos

Nadie discute el rol importante que juegan los partidos políticos en las democracias latinoamericanas, de corte liberal-occidental; pero es preciso hacer un alto y reconocer que el sistema está en crisis. La figura del presidente de la república está cada vez más desprestigiado, los parlamentos dependientes de las políticas y decisiones del ejecutivo, cada vez hay más parlamentarios levanta manos, sojuzgados al

partido político o al jefe y finalmente los partidos políticos⁶⁵, con estructuras verticales y direcciones centralizadas, fieles seguidores del jefe nacional.

Los partidos necesitan abrirse a los ciudadanos, repensar sus roles y planteamientos ideológicos, adecuándose a la realidad nacional; modernizar sus estructuras partidarias, democratizándose, posibilitando la participación plena de las personas, y actuar con honestidad y transparencia, tanto con los recursos propios, como los públicos.

La aplicación efectiva de la Ley de Partidos Políticos debería ser un imperativo para la clase política, sobre todo en lo que se refiere a su estructura y organización. Esta ley dispone en el artículo 13, entre otras aspectos, que los objetivos de los partidos políticos deben contemplar: la defensa de los derechos humanos, el rechazo a toda forma de discriminación, sea de género, generacionales y étnico culturales y el establecimiento de procedimientos democráticos para su organización y funcionamiento; en este sentido los partidos no debieran estar pensando en postergar su democratización interna, sino por el contrario, promover espacios de participación y apertura a todos los ciudadanos. Los partidos políticos siguen sin reflejar la representatividad que dicen sostener.

Apoyo a las organizaciones

Tanto las medidas económicas, como la aprobación de nuevas leyes, han establecido una configuración distinta en la forma de relacionar al ciudadano con el Estado. De alguna forma se ha rayado de manera distinta la cancha y existe una suerte de desconcierto en las organizaciones que han sabido actuar en regímenes dictatoriales y autoritarios y no saben cómo hacerlo -o todavía no del todo- en el sistema

⁶⁵ Una nota de prensa de El Deber de fecha 07-10-01, titula "Los partidos políticos ofrecen sólo la imagen de sus candidatos, no planes". Y se refiere a que los partidos tienen vacío de ideas y ofrecen solo la cara del candidato.

democrático, donde no se lucha con armas o medidas de presión, únicamente, sino con leyes, con normas, en un estado de derecho, donde todos tenemos derechos y opciones similares de hacerlo valer.

Por ello, se hace necesario promover el fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas, coadyuvando en su capacitación en nuevos contextos que el sistema impone o condiciona: planificación, legislación, manejo y uso de los recursos naturales y desarrollar las capacidades en la gestión autónoma de sus espacios territoriales.

Con todas sus limitaciones el proceso de saneamiento ha empezado a otorgar títulos a comunidades indígenas, estos territorios requieren ser manejados de manera sostenible y para ello las organizaciones sociales deben formarse, sin dejar de utilizar sus prácticas tecnológicas. El apoyo de las ONGs. puede ser importante es este aspecto.

Derecho consuetudinario

A pesar de algunos intentos por normar las relaciones entre el Estado y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, como el anteproyecto de “justicia tradicional” que promovía el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, resulta difícil de pensar, en juicio personal, el encasillar tanta sabiduría y tradición en códigos o leyes. Es más bien pertinente posibilitar un encuentro entre dos sistemas jurídicos distintos, pero complementarios a la vez, en la línea de lo dispuesto en el artículo 171 de la C.P.E “... las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimiento...” o del Código de Procedimiento Penal que reconoce prácticas tradicionales para sancionar los delitos y el establecimiento de traductores en caso de juzgarse a personas cuyo origen lingüístico sea distinto al español.

Este sentido, las normas relativas al ejercicio de derechos políticos deben promover el reconocimiento de formas de participación política tradicional, tal es el caso de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Ro o la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Chiapas, en México, que dispone la autonomía de las comunidades para elegir sus autoridades y formas de representación, así como la existencia de sistemas normativos indígena, entre otras, y al mismo tiempo el fortalecimiento de los distritos municipales indígenas, creados por la Ley de Participación Popular, como una forma de participación de campesinos, indígenas y mujeres en los órganos públicos.

De igual modo y de manera prioritaria debe otorgarse los recursos y los instrumentos suficientes para profundizar la educación intercultural bilingüe iniciado con la Ley de Reforma Educativa; esta requiere de la decisión y voluntad política del Gobierno para posibilitar su implementación en forma adecuada en las distintas regiones del país.

Promoción de derechos humanos

Los procesos educativos son importante en todo país, más aún si se trata de los derechos humanos. Para ello consideramos importante incorporar el tema de los derechos humanos en la curricula escolar y universitaria de todo el sistema educativo boliviano, como materia obligatoria, que promueva diversas actividades y eventos de difusión y promoción con base en un plan que responda a las necesidades e idiosincrasia de la ciudadanía toda. Este plan o programa permitiría dar a conocer los instrumentos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, creando instrumentos o mecanismos de acceso fácil, para lo cual el Estado destinaría los recursos suficientes.

Se debe prever, la publicación de textos de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y de legislación nacional en materia indígena o que los involucre, en idiomas nativos, para asegurar su comprensión.

Participación popular y descentralización administrativa

Ambos procesos están íntimamente ligados. Por un lado al establecerse mecanismos e instancias de participación social en los órganos públicos, estos al margen de ser de fácil acceso, encuentran su desarrollo y razón de ser en estructuras descentralizadas. Por el otro sentido, los niveles político administrativos, tampoco justifican su creación, sino fuera para posibilitar la participación activa del ciudadano, precisamente en dichos espacios.

Se requiere no solo crear los espacios, sino también los instrumentos que motiven una real participación; se puede pensar en elección de alcaldes y concejales de manera directa y por separado, o la elección de concejales por circunscripciones uninominales -parecida a la de diputados-, de igual forma la constitución del Prefecto y el Consejo Departamental; o por último, establecer mecanismos de control de las autoridades electas, mediante institutos, como el referéndum, la revocatoria del mandato o la iniciativa legislativa.

Pacto de San José de Costa Rica

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, determina los parámetros en el que los países miembros de la OEA, normarán los derechos políticos y las restricciones al ejercicio de éstos, y que pueden reglamentar, considerando su propia estructura y organización política. Estas limitaciones se refieren **exclusivamente** a razones de edad (para determinados cargos), nacionalidad (limitaciones a los extranjeros en puestos de jerarquía, residencia (domicilio de los electores y elegidos), idioma,

instrucción (determinada formación para optar cargos públicos), capacidad civil o mental (lucidez), o por condena (suspensión de los derechos de ciudadanía), por juez competente, en proceso penal.

Ninguno de estos factores hace mención a la condición étnica, la pertenencia a cierta comunidad o grupo racial, la obligación de ser miembro de x tienda política o la necesaria recomendación de éste, como un obstáculo o requisito para participar en los procesos electorales, en particular el de terciar en elecciones libres o postularse para un determinado cargo público.

En Bolivia, tal cual hemos evidenciado e identificado existen restricciones y limitaciones, que dificultan e impiden la concreción plena de estos derechos; existen obstáculos de tipo histórico, jurídico y económico, que imposibilitan que grupos mayoritarios de la población boliviana, como las comunidades y pueblos indígenas, no puedan ejercer a cabalidad sus derechos políticos, violando los preceptos del Pacto de San José. Esta situación amerita una profunda reflexión de parte de todas las esferas de la sociedad boliviana, en especial de la clase política, de manera que se modifiquen los instrumentos y normas que menoscaban este grupo de derechos en favor de los indígenas. Estas reformas deben incluir procesos de consulta y participación de los directamente afectados: los pueblos indígenas.

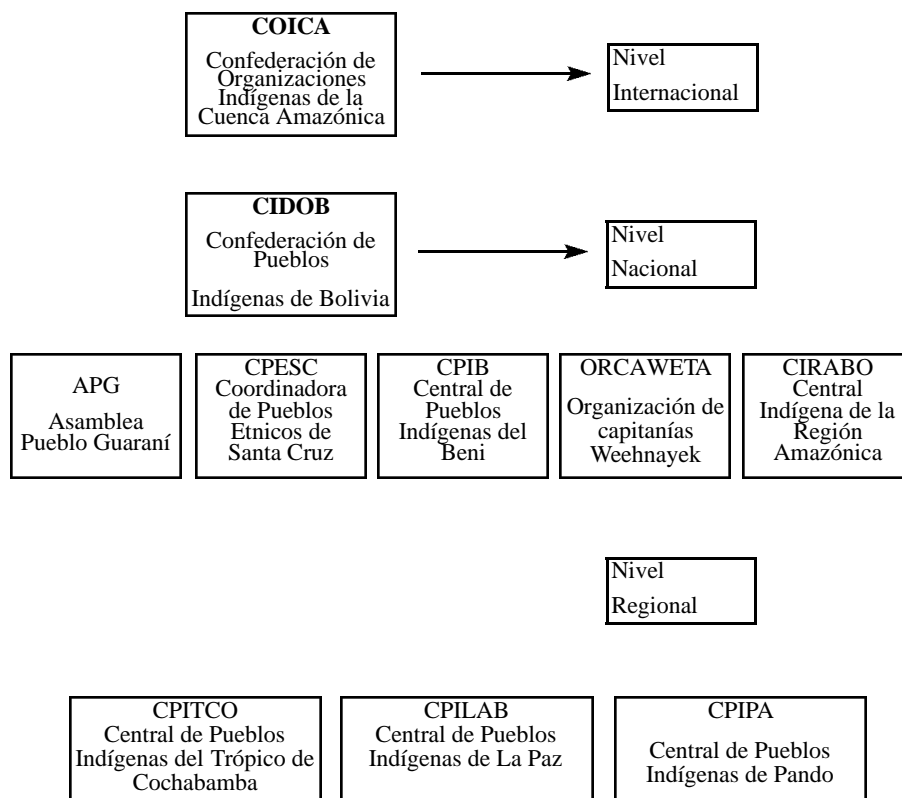
Anexo 1
Población Indígena Latinoamericana

País	Población indígena	% respecto población
Países con mayoría indígena campesina		
México	8.041.000	12,4
Guatemala	3.739.000	59,7
Ecuador	2.563.000	33,9
Bolivia*	4.100.000	65,0
Perú	6.023.000	36,8
Países con mayoría tribal		
Brasil	242.000	0,2
Colombia	547.000	3,2
Venezuela	202.000	1,5
Panamá	120.000	6,8
Paraguay	66.000	2,3
Países con minoría indígena		
Honduras	107.000	3,2
Costa Rica	13.000	0,6
Nicaragua	43.000	1,8
El Salvador	100.000	2,3
Chile	616.000	5,7
Argentina	398.000	1,5

[Fuente: Marín 1992: 78 modificado por autor.]

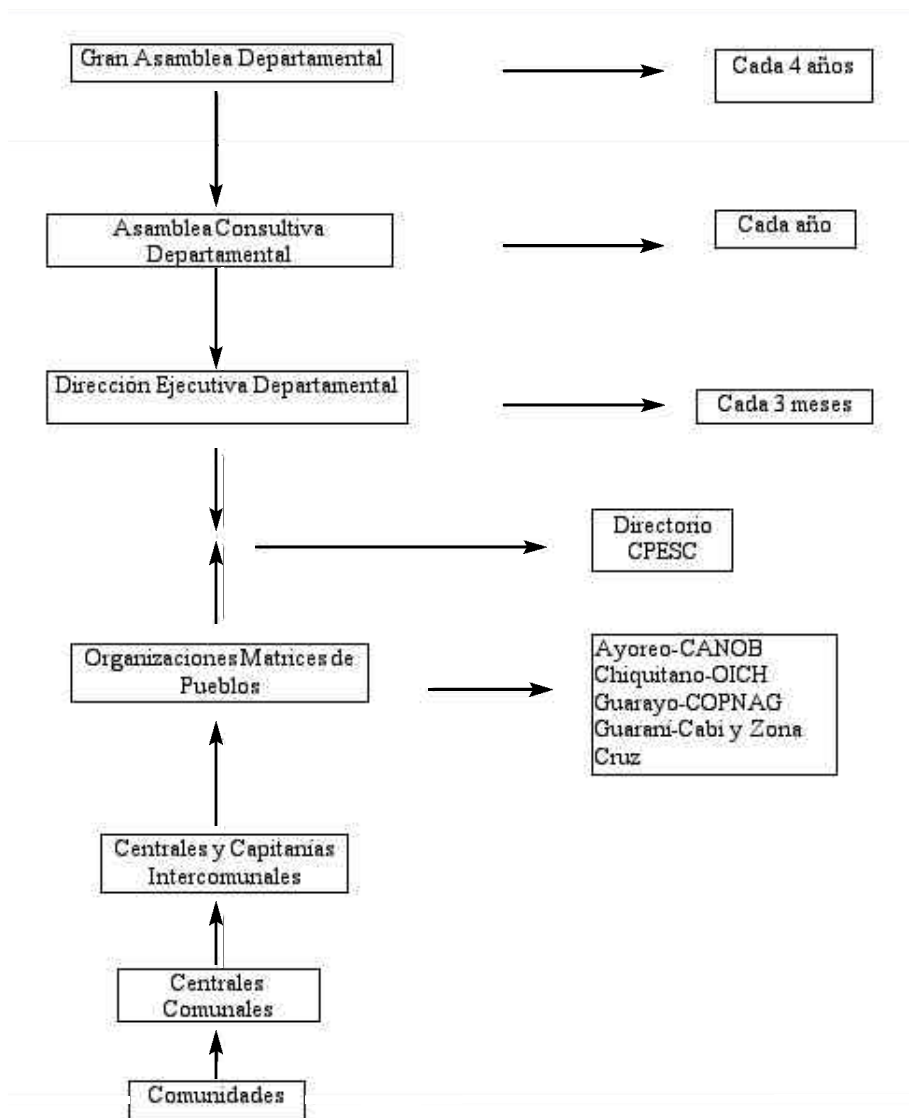
Anexo 2

Estructura Organizativa de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia



Anexo 3

Estructura orgánica de la CPESC



Anexo 4

Concejales indígenas y campesinos por partido político, datos nacionales, elecciones 1995

Partidos	ADN	UCS	MN R	CON	MIR	MBL	IU	M PP	EJE TKL	MR TKL	FRI	MK N	TOTAL
SCRUZ	10	6	18	0	6	20	0	1	2	0	1	0	64
BENI	1	0	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	7
PANDO	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4
CHUQ	2	2	12	0	4	30	0	0	0	0	0	0	50
TARLA	0	0	4	0	0	6	0	0	3	0	7	0	20
CBBA	4	4	18	1	1	30	36	0	0	0	0	0	94
LPAZ	2	4	7	6	1	3	6	4	2	16	0	0	51
POTOSI	1	2	8	0	0	25	1	0	3	0	0	0	40
ORURO	11	20	35	16	14	1	2	0	0	0	6	2	107
TOTAL	31	38	106	23	28	119	45	5	10	22	8	2	437
%	7,098	8,70	24,26	5,26	6,41	27,23	10,3	1,1	2,29	5,03	1,83	0,46	100,0

Nota: La información de la CNE, no permite establecer una discriminación entre concejales indígenas y campesinos.

[Fuente: Proyecto API/SNPP (SNPP 1996: 27)].

Anexo 5

Distritos Municipales Indígenas

Nº.	Nombre	Fecha creación	Municipio	Pueblo Indígena
1	Isoso	30-07-94	Aragón	Quechua Isososo
2	Amarete	28-11-94	Chiracani	Quechua
3	San Antonio de Lumbio	06-95	Concepción	Chiquitano
4	Kaipirandi Erasvaidio	30-04-95	Guirérez y Charagua (unido)	Guaraní
5	Wecuhayeli	29-07-95	Villamontes	Wecuhayeli
6	Catema	12-12-95	Uyuni	Quechua
7	Kaiguasu	23-04-96	Guirérez	Guaraní
8	Ayllu Layus Purara	30-05-96	Unión	Quechua aymara
9	Ayllu Saucay	30-05-96	Llallagua	Quechua aymara
10	Ayllu Chulpa	30-05-96	Llallagua	Quechua aymara
11	Ayllu Aymara	30-05-96	Unión	Quechua aymara
12	Ayllu Chayanta	30-05-96	Chayanta	Quechua aymara
13	Ayllu Puncachi	30-05-96	Chayanta	Quechua aymara
14	Ayllu Elaracha	30-05-96	Unión	Quechua aymara
15	Ayllu Incahuasi	30-05-96	Unión	Quechua aymara
16	Molle	12-07-96	Motricas	Quechua
17	Culbaya	18-10-96	Sud Yungas	Aymara
18	Cevendo	10-07-96	Sud Yungas	Mestizo
19	Santa Ana de Mosetens	10-07-96	Sud Yungas	Mestizo
20	Tinini	12-10-96	Motricas	Aymara
21	San Pablo	05-96	Asociación de Guarayo	Guarayo
22	Urbicha	04-96	Urbicha	Guarayo
23	Yaguani	04-96	Urbicha	Guarayo
24	Salvadora	04-96	Urbicha	Guarayo
25	Yotán	04-96	Urbicha	Guarayo
26	Turuz Napex		San Javier	Chiquitano
27	San Juan de Lomario	05-96	San Miguel	Chiquitano
28	Punta Paz	05-96	Palmi	Aymara
29	Yanahiguá	28-01-97	Ancapata	Quechua
30	Huayopata	28-01-97	Ancapata	Quechua
31	Totoca 'T', ayllu: totera, munikasaya jenué, mudiwaya shazy kollaya grande	14-09-96	Cotacama	Quechua
32	Jirón Ayllu Toropalka Armasaya, Collana, San Sebastián, Inca	27-09-96	Cotacama	Quechua
	Agregado, Qoyasq, Eritasaya, Chaji, Qorpa, Jirón agregado, Jachay agregado.			
33	Chagocha	07-12-96	Cotacama	Quechua
34	Qhoyan	08-12-96	San Pedro de Buena Vista	Quechua
35	Cavistita Takana	28-06-96	Gonzalo Moreno	Cavistita Takana
36	Takana Eros Eja	28-06-96	Gonzalo Moreno	Takana Eros Eja
37	Alto Ivaú (Capitania Pueblo Chacaba)	11-08-97	El Barrial	Chiricón

[Fuente: elaboración propia en base a datos proyecto UGTI/AIPO.]

EL SISTEMA AXIOLÓGICO DE LA CEDAW COMO PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*Giselle Molina Subirós**

Introducción

Vivimos en pleno auge de la democracia como la respuesta política que a nivel mundial, se ha ganado el derecho de ser el modelo que mejor garantiza el respeto e impulso de los Derechos Humanos. Independientemente del grado de eficacia y efectividad de los Estados modernos de poner en práctica dicho modelo político, los Estados se han colocado en la defensa, por lo menos ideológicamente, de la democracia, de la solidaridad social y del respeto a los Derechos Fundamentales. Esto supone para los Estados modernos una tríada de elementos inseparables: Democracia, Estado Social y Estado Constitucional. Esto supone el reconocimiento de una serie de valores y principios, que constituyen la plataforma ética de los objetivos que el Estado debe de lograr. Existe un consenso al señalar la Libertad, la Igualdad, la Seguridad y la Solidaridad como los grandes valores de la historia moderna¹ y que se constituyen en los grandes pilares sobre los que se asienta el fin primordial de la Era actual: lograr la Dignidad Humana.

* Abogada. Asesora legal de Cefemina. Participante del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del IIDH.

¹ Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.

El Estado costarricense, al igual que la mayoría de los Estados modernos, se ha colocado en este terreno y se proclama como un Estado Social de Derecho y Democrático que se orienta a lograr dichos valores mediante la sujeción al Derecho de la Constitución. Al igual que los demás Estados, el nuestro es el producto de un proceso histórico en donde las aspiraciones sociales para lograr la dignidad de individuos e individuales, han hecho posible que las estructuras de poder pretendan dar respuesta a dicha aspiración. Es así cómo el poder político, fundándose en dichos valores, ha encontrado su legitimidad frente el pueblo costarricense.

Al proclamarse como un Estado Democrático, Social y Constitucional, el poder político se ha amparado precisamente en la ética de los Derechos Humanos. El resultado histórico que vivimos actualmente ha abierto un lenguaje ético reconocido universalmente, pero que a su vez nos enfrenta a una doble realidad y por ello a un doble discurso. El actual poder, que es la continuación del poder patriarcal asentado durante siglos, encuentra su legitimidad en la misma ética en que se fundamenta el movimiento para la equidad de género y por una vida libre de violencia. El movimiento nacional e internacional de mujeres ha impulsado sus demandas a la luz de los Derechos Humanos, promoviendo con sus movimientos, un mayor nivel de desarrollo y profundidad de los mismos, abriendo más matices a su conceptualización y alcances. En este proceso, el movimiento de mujeres se encuentra en una situación contradictoria: por un lado, debe de enfrentar y defender día a día con estructuras de poder que ignoran a las mujeres como reales destinatarias de derechos, a la vez que las mismas encuentran su legitimidad y funcionamiento en los valores que conforman la ética por la equidad de género.

Por otra parte, Convenios y Tratados Internacionales son el resultado de procesos complejos de negociaciones y de consensos mínimos entre los Estados, en donde entran en juego

diversas fuerzas políticas y sociales. Una vez aprobada, se convierte en un acuerdo formal entre Estados, conteniendo las directrices para ser desarrolladas por el ordenamiento jurídico y por las políticas públicas del aparato estatal.

Con la aprobación y ratificación de un instrumento internacional de Derechos Humanos, el Estado asume el compromiso de garantizarle a todos los habitantes de su territorio, el respeto de éstos derechos, debiendo para ello crear las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de los mismos. El estado adquiere entonces la obligación de aplicar las disposiciones contenidas en dichos instrumentos, aceptando además someterse a medidas de supervisión por parte de organismos internacionales integrados por los Estados signatarios. Es por ello que al firmar y ratificar una Convención, el Estado asume un compromiso tanto con sus habitantes como con la comunidad internacional, la cual puede exigir cuentas al Estado que viole sus disposiciones.

Sin embargo, el hecho que un país apruebe y ratifique una Convención no representa un cambio automático en la aprobación e implementación de políticas públicas y normas que impulsen la equidad de género, ni mucho menos que el ordenamiento jurídico sea interpretado y aplicado conforme a las nuevas disposiciones del instrumento internacional. Aún así, el impacto generado por las demandas del movimiento de mujeres ha causado en la última década, una explosión de políticas, recursos y reformas legislativas orientadas a tutelar los derechos de las mujeres.

Esta situación plantea nuevos retos para el movimiento de mujeres. Al igual que para otros sectores sociales, se impone la necesidad de buscar mecanismos desde la ciudadanía, para ejercer la participación y fiscalización en la elaboración e implementación tanto de las políticas públicas como de las normas. El modelo político de la democracia representativa

exige para su pleno desarrollo, ser participativa e inclusiva. Esto coloca la demanda de la rendición de cuentas como uno de los ejes centrales a ser impulsado en el período actual.

En la lucha por la equidad de género, ya no es suficiente limitarse a exigir la existencia de políticas públicas y reformas legislativas. La existencia de programas, servicios o instituciones estatales, así como de leyes, no significa necesariamente que el Estado esté cumpliendo con las obligaciones contraídas con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es necesario además, detenerse a analizar en la pertinencia, eficacia y efectividad de dichos recursos, lo que representan en concreto para las vidas de las mujeres y para la sociedad en su conjunto. Como se verá más adelante, en el actual modelo político, la ciudadanía no puede conformarse con que el Estado actúe como mero administrador de recursos, ni siquiera el que lo haga en forma ordenada y eficiente.

Es necesario evaluar la validez, eficacia, efectividad e impacto del quehacer estatal. Para ello se requiere elaborar parámetros para realizar dicho control, pero desde la ética de los Derechos Humanos. En ese sentido, se impone la tarea de desentrañar y explicitar el contenido de los mandatos de los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres. Esto con el fin de visibilizar sus alcances, ubicar el lugar jurídico de sus normas dentro del ordenamiento jurídico, con el fin de impulsar mecanismos que obliguen a un efectivo acatamiento de sus disposiciones por parte del Estado.

Para este trabajo, me centraré a analizar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, desde la óptica de los valores y principios constitucionales, con el fin de explicitar el sistema axiológico contenido en esta Convención que vincula en forma obligatoria al Estado. Este es un paso necesario en el proceso de elaboración de los nuevos parámetros con que se debe de

evaluar y fiscalizar tanto a la administración pública como al ordenamiento jurídico.

La importancia de los valores constitucionales

El Estado Constitucional es la forma que asume actualmente el Estado de Derecho, y su característica central es que todas las políticas, normas, actos de orden público o privado deben de sujetarse a los valores, principios y disposiciones del Derecho de la Constitución. Este está conformado, básicamente, por la Constitución Política, las Declaraciones y Convenios Internacionales de Derechos Humanos, y a jurisprudencia de la Sala Constitucional².

Para que pueda hablarse de una constitucionalización del Estado debe de darse una relación armoniosa “entre la norma, el valor y su concreción dentro del Estado ... lo cual hace de esa tríada constitucional una necesidad irresoluble para la existencia misma del Estado constitucional”³. En ese sentido, la regulación y legitimidad del poder político descansa en la observancia de la Constitución y las Convenciones Internacionales, pero vistas éstas como “un centro inagotable y permanente de irradiación de valores y normas, o mejor dicho, de normas con valores ”⁴.

Por ello, asumir que vivimos en un Estado Constitucional tiene su importancia en el tanto podemos revestir nuestras

² Más en detalle, el Derecho de la Constitución abarca también la Ley de Jurisdicción Constitucional, los principios del Derecho Público contenidos en la Ley General de Administración Pública, la Ley de Jurisdicción Constitucional, la costumbre y tradición jurídico constitucional e incluso creencias fundamentales de la comunidad. Ver Piza Escalante, Rodolfo E., “Legitimación Democrática en la Nueva Justicia Constitucional de Costa Rica”, *La Jurisdicción Constitucional y su Influencia en el Estado de Derecho*. Tomo I. Anarella Berloni. Hubert Fernández, editores. EUNED, San José, C.R. 1998.

³ Jiménez Meza, Manrique, “Legalidad y legitimidad del Estado Constitucional”. *La Sala Constitucional. Homenaje en su X Aniversario*. Universidad Autónoma de Centroamérica. San José, Costa Rica, 1999, pág. 156.

⁴ *Ibid.*, pág. 155.

demandas con la fuerza de los valores sobre los cuales el actual poder patriarcal busca su legitimación, exigir su congruencia y su concreción. Para lo cual debemos dejar de lado el lado oscuro de ese poder y aprovechar los avances logrados, que se han convertido ya en conquistas de la humanidad.

En el ámbito de los valores jurídicos, una de las principales conquistas es el concepto de dignidad humana que se construye hoy en día, a partir de un conjunto de valores entrelazados que permiten reconocer aquellos derechos que se consideran ya como inalienables e intrínsecos a la naturaleza humana. Estos derechos, hilados en la dinámica social, se han ido tejiendo a partir de las experiencias anteriores, mejorando y profundizando su significado y alcance, con lo cual han llegado a constituirse en conquistas colectivas incuestionables.

La Dignidad Humana como el eje unificador de los valores

La historia ha puesto de relieve una gran diversidad de propuestas y opciones éticas para lograr la dignidad humana. En ese sentido, diferimos de las posiciones filosóficas, religiosas o morales que impulsan un concepto de dignidad humana válido para todas las épocas. La entendemos como el resultado de una construcción dinámica, evolutiva y tejida desde el gran telar social.

Como tal, el concepto de dignidad humana se ha ido construyendo por etapas, por lo que recoge los contenidos de una moralidad que es a veces mayoritaria y consensuada, pero que en otras ocasiones puede ser impuesta en la medida en que tiende a favorecer una determinada organización social y jugado un papel importante en la articulación de las distintas formas de poder -político, social y económico- que se han dado en la evolución de la moderna sociedad occidental.

Sin embargo, como valor propio de las sociedades modernas, también ha sido el resultado de un proceso histórico y social. Este ha tenido las características de un ideal cuya concreción la han pretendido los diversos movimientos sociales en los últimos doscientos años, en la medida en que resume las aspiraciones de libertad e igualdad propias de la sociedad moderna.

En definitiva, debemos situar el significado del concepto de dignidad humana en el ámbito de la cultura, como un producto de la elaboración del ser humano que, según cada momento histórico, pertenece a una sociedad ubicada en el tiempo y en el espacio. Modernamente, el concepto jurídico de dignidad humana resume el contenido de los Derechos Humanos tal y como están recogidos en los instrumentos internacionales y en las diversas constituciones.

Su evolución histórica es por lo tanto, aquella de los Derechos Humanos, según el papel y alcance que han tenido en las distintas formas jurídicas que ha asumido el Estado moderno: primero como Estado Liberal de Derecho y luego como Estado Social que, en tanto Estado de Derecho, alcanza su máxima expresión en el llamado Estado constitucional. Este se caracteriza porque ya no basta su sometimiento al principio de legalidad como requisito formal, sino que exige la concordancia de todo ejercicio de poder con los valores y principios constitucionales en cuyo centro está la dignidad humana como concepto jurídico unificador de aquellos.

En el Estado Liberal de Derecho, el concepto de dignidad resumía los valores de libertad e igualdad que se concretaban en un conjunto de derechos de naturaleza individual, por lo que tenía un inequívoco carácter individualista. Como se verá más adelante, toda la fuerza innovadora y transformadora que la libertad y la igualdad como valores, pero sobre todo como derechos pertenecientes a toda persona, se vio recortada y

sesgada por lo que en dicho Estado, fue tenido como un fin esencial del Derecho: la seguridad jurídica. Esta fue definida como la posibilidad de conocimiento previo por los ciudadanos de las consecuencias jurídicas de sus actos. Así, la persona debe poder saber con claridad y de antemano aquello que le está mandado, permitido o prohibido, con el fin de organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica bajo pautas razonables de previsibilidad⁵.

De este modo, en el Estado liberal, la necesidad central de quienes ostentaron el poder político y económico fue la de establecer seguridad y certeza como requisitos indispensables para mantener el sistema económico, hasta el punto de definir la forma en que se deberán de comprender y aplicar las libertades y derechos individuales.

En cambio, en el Estado Social de Derecho, los derechos a la Igualdad y la Libertad vieron ensanchados sus fronteras y presenciaron el surgimiento de nuevos derechos considerados también como fundamentales, gracias a una nueva aspiración que definió dicha etapa: la justicia social como valor. El concepto de dignidad humana resumió, en el contexto del Estado Social, el contenido de todos aquellos derechos humanos que se inspiraban en la justicia social como valor.

El Estado Constitucional es el resultado de un proceso que arrancó cuando el Estado moderno adquirió la forma del Estado Liberal. Como concepto, nos permite construir el ideal de Dignidad Humana a partir de la ética de los Derechos Humanos, tomando en cuenta toda la amplitud que éstos han adquirido hasta el momento presente. Sin embargo, el valor central que debe unificar y determinar el contenido del conjunto de los Derechos Humanos conquistados hasta el momento, es el respeto a la Autodeterminación y Diversidad humana.

⁵ Perez Luño, Antonio-Enrique, *La Seguridad Jurídica*, Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1991.

Ahora bien, para comprender la dimensión de la conquista que representa, aún para nosotras las mujeres, un modelo constitucional que hace de los valores y principios el parámetro de validez y, por lo tanto, de legitimidad de todo el orden social y económico, es importante visualizar y apuntalar el alcance asfixiante, incongruente y discriminatorio que escondió y justificó la bandera de la Dignidad en el Estado Liberal primero, y su insuficiencia en el Estado Social de Derecho.

Libertad e Igualdad condicionados a la necesidad de la certeza

Con el surgimiento del Estado Liberal de Derecho, los valores de Libertad e Igualdad emergieron como los ejes de un modelo constitucional en el cual las garantías y libertades individuales fueron concebidas como el medio para protegerse frente a la arbitrariedad y el abuso del poder del Estado. El paradigma liberal consistió en garantizar la autonomía individual frente al Estado, estableciendo límites a la acción estatal frente a la sociedad, la que se concebía como conjunto de individuos jurídica iguales. El Derecho era visto como un sistema de frenos y limitaciones cuyo fin era impedir la intervención del Estado en la sociedad, sancionando, de esta forma, la dicotomía entre Estado y sociedad civil, característica propia y específica del Estado moderno⁶.

Por otra parte, en el Estado Liberal la clase económicamente dominante necesitaba que el Estado cumpliera una función muy específica: la de garantizar y proteger la propiedad privada, la libertad de comercio y de industria. Así, al aparato estatal se le denominó Estado-policía en tanto su función básica era la protección ciudadana y el mantenimiento del

⁶ Jurado Fernández, Julio, "Acerca del Derecho Agrario Constitucional: La interpretación Constitucional y la Jurisprudencia sobre el Derecho de Propiedad", *Derecho Agrario Costarricense*, San José, C.R. ILANUD, 1992.

orden público, forma bajo la cual se garantiza la existencia de la propiedad privada y la defensa de los intereses de los propietarios.

De este modo, el Derecho como sistema de límites a la acción estatal frente a la sociedad, tuvo como objetivo mantener el sistema económico. Para ello, se requería de instrumentos jurídicos claros que permitieran y facilitaran la libertad en las relaciones económicas, así como el mantenimiento y disfrute de la propiedad privada. La seguridad jurídica, entendida como la certeza jurídica de garantizar el funcionamiento del orden económico y político del capitalismo liberal, se convierte en fin supremo del Derecho.

A partir de entonces, políticos y juristas hablarán de garantizar del **orden público**, ya que, para lograr una convivencia ordenada y libre, es necesario establecer con certeza lo que está permitido hacer y lo que está prohibido. No va a importar si esta concepción de seguridad sea justa o no. Lo que interesa es que las reglas impuestas sean cumplidas por los ciudadanos y las mujeres, quienes de paso no eran ciudadanas, y sus acciones se muevan dentro del margen previamente definido⁷.

En razón de su carácter abstencionista, y dado el carácter meramente formal de la igualdad que preconizaba el Estado Liberal, las desigualdades reales que el sistema capitalista producían, y aquellas discriminaciones anteriores que este no eliminó, impedían el pleno disfrute de los Derechos Humanos. A lo cual debe agregarse la circunstancia de que el disfrute de tales Derechos se daba en el contexto definido por la seguridad jurídica como fin supremo del Derecho.

El Derecho se construyó, entonces, como un sistema de seguridad jurídica al servicio del poder económico y político. Su estructura formal, genérica y abstracta no es casual, ya que

⁷ Pérez Luño, *La Seguridad Jurídica...*

con ella esconde la verdadera intención de sus objetivos. La pretendida universalidad de los derechos que tutela, es en realidad, la forma de ignorar las desigualdades sociales y negar la diversidad humana, problemas que no le competen al Estado.

El resultado de lo anterior es que el disfrute de la igualdad y libertad va a ser únicamente para los varones en su calidad de políticos, propietarios, industriales, comerciantes, blancos y heterosexuales. No es de extrañar entonces que bajo la bandera de la seguridad jurídica, se promulgaron y mantuvieron vigentes leyes discriminatorias.

Solidaridad y Estado Social de Derecho

Los fuertes movimientos sociales de la primer mitad del siglo XX vinieron a resquebrajar el paradigma liberal, colocando sobre la palestra social el valor de la Solidaridad, también conocido como el de Justicia Social. El Estado Social de Derecho surge como respuesta a las insuficiencias mostradas por el Estado liberal, y el paradigma de la sociedad formada por varones iguales y libres, únicamente entre los que eran propietarios, blancos y heretosexuales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y a raíz de las luchas y demandas de los movimientos sociales, se consolida una nueva visión del papel que el Estado debe de desempeñar frente a las grandes diferencias sociales. En su lugar, se parte de la existencia de grupos y sectores que se encuentran en situaciones de desigualdad económica, social y cultural, siendo éste el motivo que impedirá que las personas no puedan superar tales barreras con su esfuerzo aislado.

Los valores de libertad e igualdad jurídico formal, ceden su lugar protagónico para otorgárselo al valor de la Justicia Social y la Solidaridad, bajo los cuales se estructura y legitima la

nueva formulación política del Estado Social de Derecho. El Estado asume un papel de benefactor, socialmente comprometido con la justicia, la igualdad real y la solidaridad social. Para ello, ejerce la función de promover y orientar los procesos socio-económicos y culturales, con el fin de disminuir los desequilibrios y brechas entre los grupos sociales. Se reconoce, entonces, la existencia de sectores en situación de desventaja social y la necesidad de intervenir para equilibrar estas situaciones. El papel del Estado y del Derecho cambian para intervenir en áreas vedadas anteriormente. La estructura estatal varía para dar paso a la intervención y planificación del Estado en la economía, con el fin de mejorar la distribución de la riqueza.

Se inicia el reconocimiento y aprobación de un conjunto de derechos, los económicos, sociales y culturales, también conocidos como los derechos humanos de la segunda generación. Los derechos políticos y libertades individuales, se complementan con éstos nuevos derechos. De esta forma, los Derechos Fundamentales dejan de concebirse únicamente como un núcleo de derechos que garantizan la libertad del ser humano frente al poder del Estado. Se reorienta el sentido clásico de la igualdad formal hacia el concepto de la igualdad real, para lograr así una mayor equiparación entre las situaciones de desigualdad. Así, la Dignidad Humana cobra un nuevo matiz, entendida ésta como un conjunto de derechos cara al Estado, sino también como obligación de éste de promover la realización de la libertad e igualdad a partir de la remoción de los obstáculos de orden económico, social y cultural que impidan o limiten su plena concreción.

Es así cómo al Derecho se le va a dar un papel adicional: el de ajustar el carácter general y abstracto de sus normas con las especificidades y particularidades de grupos y sectores. El Derecho comienza a ser también un instrumento para promover una verdadera eficacia social de los Derechos

Fundamentales por medio del desarrollo de nuevos valores, principios y disciplinas del Derecho, que rompen la lógica y pensamiento liberal.

Tanto el poder político como el Derecho serán justos en la medida en que cumplan con los nuevos objetivos que impone la Solidaridad. Se resquebraja así el mito de la inviolabilidad de la esfera privada como principio, para dar paso a un nuevo concepto de **interés público**, que permite al Estado intervenir en áreas consideradas de exclusiva competencia privada.

El valor de Justicia Social fue tejido e impulsado por los movimientos sociales. Esto hace que su vigencia sea el resultado de un proceso social que llevó a un pacto entre los diferentes actores sociales, necesario para tender puentes en los grandes abismos provocados por el poder económico anterior. Es por ello que el valor Solidaridad está tan inmerso y sólidamente consolidado en la cultura contemporánea, a pesar de los esfuerzos por disminuir su incidencia. Se constituye, así, en una conquista histórica de la humanidad que continúa vigente como aspiración ética, a pesar de los intentos por quebrarla y a los reveses que haya podido experimentar por los movimientos de contrareforma como el llamado neoliberalismo.

Sin lugar a dudas, el Estado Social de Derecho representó un incuestionable avance en la evolución del Estado moderno, así como un significativo mejoramiento en la calidad de vida de las personas. Asimismo, el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales generó un gran impacto en todas las esferas de la vida social. Sin embargo, como todo proceso, éste ha continuado su evolución, buscando subsanar las limitaciones y deficiencias del propio Estado Social de Derecho.

El Estado Constitucional y el nuevo valor de la Autodeterminación y Diversidad Humana

A principios de la década del 90 se inició el proceso a partir del cual el Estado costarricense debe conformar todos sus actos, normativos y administrativos, a los valores y principios constitucionales. Su detonador, en el plano jurídico, fue la creación de la Sala Constitucional, la aprobación de la Ley de Jurisdicción Constitucional y las reformas a los artículos 10 y 48 de la Constitución Política.

En el período actual, las necesidades se orientan a conjugar los avances logrados con los dos modelos anteriores y lograr ajustar la actividad del Estado a los valores contenidos en la Constitución Política con el fin de fiscalizar las políticas públicas, a partir de la ética de los Derechos Fundamentales. Estos deben ser abordados como un sistema integral que abarca las libertades individuales con los derechos de tipo social, cultural y económico, respetando las especificidades y diversidades humanas. Ya no va a ser suficiente que el Estado actúe bajo la legalidad. Tampoco es suficiente el reconocimiento de los derechos sociales y económicos, ni las políticas asistencialistas o tutelares a los sectores históricamente discriminados. Derecho y Estado deben de ajustarse a la legitimidad y equidad que confiere la ética de los Derechos Humanos, los cuales se articulan actualmente sobre nuevos valores y principios a los ya consolidados en las etapas anteriores.

Es así como nos encontramos en el inicio de una etapa, en donde los valores, principios y derechos conquistados hasta ahora deben ser releídos a la luz de los nuevos valores emergentes de nuestra época: el respeto a la Autodeterminación y la Diversidad Humana, tanto en su dimensión individual como colectiva. La necesidad de respetar la especificidad, diversidad y diferencia en el plano étnico,

cultural, de género, étnico, por la orientación sexual, por las limitaciones físicas, de nacionalidad, es lo que ha propiciado una incansable organización de sectores sociales que reclaman su especificidad y la necesidad de una aproximación normativa y política específica, según sus particulares condiciones. Las presiones se orientan a exigir tanto la elaboración de políticas públicas como normativas diferenciadas que respondan a la diversidad humana.

Se trata de un giro drástico frente a la evolución generada a partir de los postulados universales de la Revolución Francesa, abstractos y huecos para la mayor parte de la población. El valor a la Autodeterminación lleva a concebir al ser humano en su dimensión psicológica, social, individual y específica. Se parte, no de la abstracción y generalidad de la especie humana, sino del reconocimiento y respeto de la especificidad y diversidad por el género, la raza, la edad, su cultura, opción sexual, etnia, etc. En él se conjuga su dimensión social y colectiva sin dejar de lado su perspectiva individual como artífice de su propio proyecto de vida. La aspiración a la autodeterminación cobra nuevos matices, al extender sus alcances al derecho de cada ser persona a decidir y construir su vida sin la imposición de mandatos, funciones y patrones culturales determinados.

Surge así la necesidad de construir e impulsar el principio de la universalidad de la diferencia, que se sustenta en la necesidad de respetar la diversidad humana. Sus alcances deben de estar enmarcados en el derecho a la autodeterminación, y potenciar al máximo el principio de la especificidad. La experiencia social ha permitido comprender que las diferentes formas de control social necesitan ignorar, menoscabar o limitar el ejercicio de los Derechos Fundamentales. Aunado a esto, la aspiración actual de tener una vida libre de violencia debe de ser entendida como el derecho que tiene toda persona a no estar sometido a relaciones de poder y

control, tanto en la esfera pública como en la privada y familiar. La violencia, más que representar actos puntuales, es el instrumento que se requiere para lograr el control y sujeción tanto de una colectividad como de otro ser humano.

La Dignidad Humana, entendida ésta como el derecho de vivir el pleno desarrollo integral de las potencialidades de cada ser humano, debe ser entendida, también, como el derecho a tener una vida que pueda desarrollarse fuera del marco de relaciones de poder abusivas en el ámbito público y en el privado. Además, implica disponer de las condiciones materiales, culturales y sociales necesarias que permitan potenciar las capacidades de cada persona, en un marco de total respeto por la diversidad humana.

Es por lo dicho que el tema de los valores cobra especial importancia en el período actual. Estos establecen los objetivos y fines del Estado Constitucional, lo que abre la dimensión de su exigibilidad. Es pertinente, por lo tanto, detenernos y analizar más detalladamente la función actual que desempeñan los valores y principios.

Función de los valores y principios constitucionales

A nivel mundial, la fuerza moral de los Derechos Humanos y sus instrumentos internacionales, están cobrando una mayor legitimidad, con el fin de lograr mayor efectividad y exigibilidad de sus mandatos. Esta situación ha venido a fortalecer en la esfera nacional el papel de la jurisdicción constitucional, y de las áreas del Derecho que requieren nutrirse directamente en la ética de los Derechos Fundamentales. Esto no es producto de la casualidad, ni de una corriente dentro de la doctrina jurídica. Es el resultado de las necesidades planteadas por los diversos movimientos sociales que reclaman y presionan por la efectividad, tanto en la vida pública como en la privada, de los Derechos Humanos.

Como parte de este proceso de exigencia social, está la doctrina jurídica que se ha colocado en el terreno de la defensa de los Derechos Humanos, que ven en los valores y principios, el fundamento articulador de todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, representa en estos momentos la corriente jurídica más avanzada del Derecho aún cuando la misma no está exenta de prejuicios en algunas áreas o temas. Pero no se trata solamente de una escuela de razonamiento jurídico-doctrinal de orientación progresista. Son los teóricos que fundamentan un papel cada vez más protagónico del Derecho de la Constitución, para que el mismo tenga una verdadera incidencia en todos los campos de la vida nacional.

Para visualizar la función que cumplen los valores y principios dentro del Estado Constitucional, seguiremos los parámetros utilizados por la doctrina española⁸, la cual ha realizado una especial sistematización del tema a raíz de la promulgación de su nueva Constitución aprobada en 1978. Para realizar el siguiente análisis, hemos seguido los criterios utilizados por el jurista español Gregorio Peces-Barba, para analizar el lugar y función que ocupan en el sistema normativo los valores superiores que establece la Constitución Española.

Es importante señalar que al hablar de valores constitucionales nos estamos refiriendo a los contenidos tanto en la Constitución Política como en las Declaraciones y Convenios Internacionales de Derechos Humanos. Los valores y principios son el motor generador de los Derechos Fundamentales. Juntos se articulan para constituirse en el corazón del sistema normativo, que adquiere la función de irrigar con su contenido cada norma del ordenamiento jurídico.

En otras palabras, detrás de cada Derecho Humano o norma constitucional, hay un valor que lo fundamenta y lo define.

⁸ Sobre todo los criterios utilizados por el Dr. Gregorio Peces Barba, en su libro *Los Valores Superiores*, Editorial Tecnos, S.A., 1986, Madrid.

Toda ley, código o reglamento, deben ser normas que desarrollan la ética contenida en los Derechos Fundamentales, existiendo para cada uno de ellos diversos mecanismos para su exigibilidad y cumplimiento.

Los valores contenidos en la Constitución y en los instrumentos de Derechos Humanos ratificados por un Estado, representan los ideales y aspiraciones que una sociedad asume como suyos, y como tal deben ser impulsados y desarrollados por el aparato estatal y el Derecho. Estos expresan el concepto de Dignidad Humana que aspira un pueblo, y como tal, representa una ética social, legalizada por el ordenamiento jurídico.

Como producto de procesos sociales, los valores constitucionales no pueden ser tomados como abstracciones académicas ni como parte del discurso de los políticos. Condensan un acuerdo aceptado por una mayoría, formada tanto por los ciudadanos y ciudadanas, como por las diversas fuerzas sociales, grupos, sectores y organizaciones existentes. En ese sentido, los valores y principios constitucionales son la expresión del máximo pacto social logrado, en donde se decide en forma soberana los objetivos que debe de perseguir y lograr la organización social y estatal⁹.

Es así cómo valores y principios se convierten en los elementos que identifican y definen a un sistema político determinado y lo diferencian de otros. Cumplen, entonces, la función de ser el cobertor que legitima el tipo de estructura política de poder, y le confieren al ordenamiento jurídico el sentido de ser un Derecho justo. Y es esta dimensión de equidad jurídica lo que permitiría una mayor motivación de parte de la ciudadanía en el acatamiento de las disposiciones normativas¹⁰.

⁹ Peces Barba, *Los valores...*

¹⁰ *Ibíd.*

Con el Estado Constitucional surge un entretejido inseparable entre el poder, los valores y el ordenamiento jurídico. Ya no es posible aceptar como legítimo y válido que el poder se estructure solamente a partir de normas por órganos competentes y de acuerdo a los procedimientos establecidos. Tanto la estructura estatal como la jurídica, deben de responder y adecuarse al sistema de valores y principios constitucionales para encontrar legitimidad, validez y eficacia. Los valores se incorporan y materializan en normas constitucionales, y pasan a ser los fines y objetivos que deben de cumplir tanto el aparato estatal como el jurídico.

Los valores y principios que se incorporan al Derecho de la Constitución, se convierten en una ética legalizada. Dejan el plano subjetivo, filosófico, religioso o moralista, para convertirse en una ética positivizada, es decir, en disposiciones legales de acatamiento obligatorio para el conjunto de la sociedad. Es por ello que hay que abordar los valores y principios no como ideales sino como normas jurídicas, que pueden ser aprehensibles por medio de la cultura jurídica y política contemporánea. Su primer desarrollo y concreción se materializa en las disposiciones de la Constitución Política, en las Declaraciones y Convenciones internacionales de Derechos Humanos. Estos a su vez ocupan el lugar de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, obligando a que todo el sistema normativo deba ajustar sus contenidos según las normas constitucionales. Es por ello que no pueden ser vistos como puntos específicos del Derecho, sino que deben de fundamentar cada norma particular como al conjunto del ordenamiento jurídico¹¹.

Como normas positivizadas, constituyen la faceta jurídica de una estructura y organización política que actúa por medio

¹¹ *Ibidem.*

del Derecho, el cual a su vez se encuentra legitimado por su contenido de equidad que le confiere los valores y principios constitucionales. Esta dimensión ética permite romper la concepción formalista que justifica que todo Derecho formal y regularmente creado por el órgano competente es justo. Con esto no se pretende sostener que estamos ante la superación del formalismo normativista heredados del valor Seguridad-Certeza, que concibe una norma como parte del ordenamiento jurídico si ésta cumple los requisitos formales exigidos por ley. El avance experimentado consiste en que a esta concepción, que proporciona certeza, debe de ser complementada y enriquecida por criterios axiológicos, permitiendo diferenciar lo que es válido de lo que es justo. De lo que se trata entonces, es que en la actualidad, las normas jurídicas sean a la vez válidas y justas¹².

En ese sentido, valores y principios se convierten también en la materia prima que deben de ser desarrollados tanto por el ordenamiento jurídico como por las políticas del Estado Constitucional. Son la guía y los parámetros sobre los cuales la producción normativa debe de estar orientada, reconociendo nuevos derechos o ampliando y profundizando los ya existentes. Recordemos además, que son las leyes las que enmarcan las acciones y políticas del Estado, constituyéndose en las barreras que señalan los límites que no pueden ser traspasados, o bien, señalan los derechos que deben de garantizar e impulsar tanto los operadores del Derecho como los funcionarios públicos. En ese sentido, los valores cumplen una función integradora del ordenamiento jurídico al homogenizar sus contenidos, constituyéndose en la fuente primaria para la interpretación y aplicación del Derecho. Asimismo, deben de estar contenidos en la elaboración y ejecución de las políticas estatales¹³.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

En una estructura estatal calificada de Constitucional, los primeros obligados en respetar los valores y principios constitucionales, son aquellos que tienen que producir y aplicar las normas. La obligación de desarrollar y aplicar los valores constitucionales la tienen todos los funcionarios públicos de los tres poderes de la República, según la competencia que les corresponde. En ese sentido, le compete a los legisladores, a los aplicadores del Derecho dentro del Poder Judicial, así como a los funcionarios de la Administración Pública, tanto en su labor administrativa como en la normativa referida a la aprobación de decretos y reglamentos. En lo concerniente a la sociedad civil, como generadora de costumbres, la ley otorga la posibilidad que éstas sean fuente para la interpretación y aplicación del Derecho. Pero, incluso en ese campo, las costumbres podrán tener su incidencia en el ordenamiento jurídico y en los actos administrativos, siempre y cuando éstas garanticen los valores y principios constitucionales.

Al ser una ética legalizada, los valores y principios se convierten, también, en los parámetros para fiscalizar y evaluar la función pública. Esta fiscalización debe darse para controlar el grado de sometimiento del Estado a los valores y principios, así como también para medir la efectividad de las políticas estatales, su impacto a nivel social y los resultados que logren las políticas públicas para implementar los valores y Derechos Fundamentales. Para ello se requiere de un constante proceso social, que exige una activa y constante participación de los diversos movimientos sociales. Con sus demandas, los sectores organizados que se colocan en la defensa de los Derechos Humanos, enriquecen los patrones socioculturales incidiendo también en el campo político, intelectual y jurídico. Nutren y consolidan las concepciones más humanistas y avanzadas de la cultura, presionando para convertirlos en nuevos valores y derechos, en la reformulación de las políticas públicas o la creación de nuevas disposiciones jurídicas. Y es esta ética

social que constantemente va a emerger de los sectores comprometidos con los Derechos Humanos, la que debe de traducirse en parámetros jurídicamente válidos para evaluar la función pública y el Derecho.

La función de los valores contenidos en la Cedaw y la Convención de Belem Do Pará

Los valores y principios que establecen la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como Cedaw, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención Belem Do Pará, no pueden ser tomados como normas aisladas y puntuales del ordenamiento jurídico, ni como el barniz para darle una visión de género a algunas normas o políticas públicas. Al igual que lo ocurrido con los derechos económicos y sociales que modificaron la estructura del poder político, los valores, principios y derechos que emergen de dichas Convenciones deben de estar presentes en todo el ordenamiento jurídico y en cada política estatal. Su rango constitucional obligan al Estado a adecuar sus acciones a los mandatos que imponen dichos valores.

Paradójicamente, las mujeres vivimos en una situación totalmente anacrónica. Cuando exigimos el cumplimiento de los nuevos mandatos contenidos en la Cedaw y en la Convención Belem Do Pará, políticos, diputados y jueces niegan su aplicación basándose en los principios ya superados del Estado liberal. Se nos dice que la ley no puede hacer distinciones, ya que debe de ser general para todos los casos.

En plena vigencia jurídica de los principios de igualdad real y de especificidad, materializados ya en áreas como los derechos de las personas menores de edad, se niegan a legislar de acuerdo a la especificidad de nuestra realidad. Cuando se

trata de lograr la equidad de género, se desconoce la evolución y avances ocurridos en el Derecho, en especial los que han redimensionado los valores y principios constitucionales. En cambio reviven la superada y obsoleta conceptualización que se le dio al derecho de igualdad de la época liberal retoma así la falacia de la pretendida generalidad y universalidad de las normas, con el fin de mantener una situación de discriminación y poder. Otros opositores a la equidad de género, se amparan bajo la bandera de la Igualdad y del principio de no discriminación por razón de sexo bajo una restringida conceptualización para no aprobar medidas diferenciadas y específicas.

De esta forma, en aras de la igualdad se retrocede a los postulados liberales de la igualdad formal para negar la necesidad de la especificidad y de las políticas diferenciadas. Y cuando los políticos se ven obligados a echar mano del principio de la igualdad real como correlativo del valor Solidaridad, éste se traduce en políticas asistencialistas que parten de una visión de subestimación de la mujer como persona vulnerable y débil que necesita la ayuda del Estado. Como consecuencia de esto, el reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos para las mujeres son en el mejor de los casos, concesiones que se les hace en algunas áreas, sin que esto se convierta en la potencialización de todas sus facultades como sujetas activas y protagónicas de sus vidas, con plena participación en la vida nacional.

El Estado está en el deber de cumplir con los valores, principios y derechos contenidos en la Cedaw como en la Convención Belem Do Pará, y acatar sus disposiciones que son de carácter obligatorio para un Estado Constitucional como el nuestro. De esto se desprende la responsabilidad ineludible para el movimiento de mujeres, que es la de delinear y precisar los contenidos y alcances de los mismos, pues hemos sido nosotras quienes hemos impulsado su redacción y aprobación.

La moral que impulsa el movimiento de mujeres dejó de ser las posiciones “radicales” de las feministas. Se convirtió en una ética legalizada que se transformaron en normas que sirven como parámetro de interpretación de la Constitución, por lo que deben de ser integradas al ordenamiento jurídico. En ese sentido, estos nuevos valores y principios redimensionan el contenido de los Derechos Fundamentales ya reconocidos, ampliaron las prioridades y objetivos del Estado, y se convirtieron en los parámetros para medir y evaluar la legitimidad del Estado y del Derecho. De aquí la importancia de extraer y explicitar la ética legalizada que encierra tanto la Cedaw como la Convención Belem Do Pará.

Esta nueva fuerza expansiva de los derechos fundamentales los ha convertido en el alma misma del sistema normativo costarricense. Su contenido axiológico trasciende a la norma, y se convierte en la plataforma que obliga y legitima la acción del legislador en la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos como de leyes especiales que los desarrollan. Esta es la sangre que debe de dar vida a los nuevos derechos y reformas legislativas en materia de equidad de género, y que deben de informar, orientar y guiar la mano tanto del legislador como del juez.

Los nuevos mandatos que impone la Cedaw

Desde finales de los 80, el movimiento de mujeres de Costa Rica ha impulsado las propuestas de reformas legislativas, basándose en la fuerza moral que permite la denuncia de la realidad en que viven las mujeres, como de los mandatos contenidos en los Convenios Internacionales ratificados por nuestro país.

De esta forma, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer obtuvo su legitimidad jurídica a partir de las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas

las Formas de Discriminación contra la Mujer, también conocida como la Convención de la Mujer. La Ley contra la Violencia Doméstica basó su fundamentación constitucional en la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. El proyecto de Ley para la Penalización de la Violencia contra las Mujeres mayores de edad se apoya en las disposiciones de ambas Convenciones.

Sin embargo, la importancia de estas Convenciones no ha sido reconocida por la clase jurídica y política de nuestro país. En el caso concreto de la Cedaw, fue aprobada y ratificada por nuestro país en 1985. Desde entonces, su contenido ha sido y sigue siendo prácticamente desconocido, aún cuando sus normas son de carácter obligatorio. Cuando su existencia es mencionada, se le asume como una declaración que confirma el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres que en todo caso Costa Rica asumió en su Constitución Política en 1949. Poco o ningún valor jurídico se le ha conferido a esta Convención, con lo cual pocas han sido las consecuencias jurídicas que de ella se han derivado. En el mejor de los casos algunos funcionarios públicos la han asumido como un conjunto de principios utilizados ocasionalmente para sustentar o legitimar algunas políticas públicas puntuales, la aprobación de algunas normas, o la fundamentación de esporádicas resoluciones judiciales.

De aquí que debe ser el movimiento de mujeres quienes reivindiquen y reestablezcan el verdadero lugar jurídico de la Cedaw, su significado y alcance. Nos corresponde a nosotras extraer, explicitar y desarrollar el contenido que encierran dichas normas, pero sobre todo enfatizar su carácter obligatorio sobre el resto del sistema normativo. Hasta ahora, su funcionalidad se ha limitado básicamente a dos áreas: en la arena internacional, se le ha visto como el medio más débil de la ONU para denunciar el incumplimiento del Estado costarricense en materia de equidad de género. A nivel

nacional, ha sido utilizada por el movimiento de mujeres en la fundamentación de proyectos de ley para conquistar nuevos derechos. Sin embargo, todavía hay un mundo por explorar y explotar que es la utilización cotidiana de la Cedaw como norma jurídica suprema, de lo que se desprende la obligatoriedad para toda la estructura política y jurídica, de adecuar sus actuaciones y disposiciones a los valores y normas de la Cedaw.

El papel de los movimientos de mujeres

Las Convenciones que reconocen derechos para las mujeres, han sido aprobadas gracias a largos procesos de negociaciones y movilizaciones de los movimientos de mujeres nacionales, que a su vez han creado redes e instancias internacionales de organización y presión. Desde los diversos espacios sociales, políticos, académicos y culturales en donde han interactuado, el movimiento internacional de mujeres ha empujado a las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos a la apertura de espacios de discusión sobre la equidad de género, logrando la aprobación de Planes de Acción, Declaraciones y Convenios Internacionales de derechos humanos para las mujeres.

La búsqueda del respeto de la Dignidad de la Mujer se inició con la Revolución Francesa cuando mujeres como Olimpia de Gouges reclama la aplicación de los principios de Libertad, Igualdad y Fraternidad se apliquen también para las mujeres. A partir de ahí comienza una cadena ininterrumpida de demandas y presión por parte del movimiento de mujeres para conquistar el respeto y ejercicio de los más elementales derechos del ser humano. El aporte decisivo de las mujeres en el desarrollo de los Derechos Humanos, arranca desde la escogencia del propio término utilizado para denominar los derechos inalienables e intrínsecos a cualquier persona. El 10 de diciembre de 1948, la

Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, mencionando en su artículo 2 que

que cada uno es titular de todos los derechos y libertades fijadas en esta Declaración sin distinción de ningún tipo, ya sea raza, color, sexo...[Sin embargo,] cabe destacar aquí la lucha librada por Eleanor Roosevelt y las delegadas latinoamericanas para que estos derechos llamados “derechos del hombre” hasta ese entonces, aparecieran en la Declaración Universal como “derechos humanos”. Este cambio pretendió incluir bajo esta categoría, no sólo a los hombres, sino también a las mujeres sentando las bases para incorporar en el artículo 2 la palabra “sexo”¹⁴.

Desde entonces, las mujeres han exigido su presencia y participación dentro de la comunidad internacional, cuestionando y resquebrajando los paradigmas sobre los cuales deben de responder los Derechos Fundamentales, obligando con ello a nuevos planteamientos y conceptualizaciones sobre los mismos. Esto cobró mayor auge a partir de los años setenta cuando se convoca a la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en 1975, la que fue seguida por la declaración del Decenio de Naciones Unidas de la Mujer: “Igualdad, Desarrollo y Paz”. Este decenio comprendió los años de 1976 a 1985, período dentro del cual se redactó la Cedaw, siendo aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979.

El movimiento internacional de mujeres ha necesitado desplegar un enorme esfuerzo y constancia para lograr ser

¹⁴ Guzmán, Laura y Pacheco, Gilda, “IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Interrogantes, nudos y desafíos sobre el adelanto de las mujeres en un contexto de cambio”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Estudios básicos de derechos humanos IV*, Compilado por Laura Guzmán y Gilda Pacheco Oreamuno, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, C.R. 1996, pág. 22.

escuchadas y lograr parcialmente la legitimidad de sus demandas. En este camino, se ha construido una larga trayectoria de denuncia, de análisis y elaboración de propuestas basada en las vidas de las mujeres así como de la experiencia y aprendizaje que da la historia. Emerge así una ética crítica impulsada por los movimientos de mujeres que se contraponen a la moral y cultura mayoritaria, cuestionando además los sistemas políticos, jurídicos y sociales de poder que mantienen el engranaje de la organización social.

Así, organizaciones de mujeres como las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo han jugado un papel clave dentro de los movimientos sociales que han cuestionado las actuales estructuras de poder. Han logrado ampliar los criterios que se han llamado como las “exigencias que se consideran imprescindibles como condiciones inexcusables de la vida digna”¹⁵. Con la aprobación de la Cedaw, entre otras, esta conciencia crítica se transformó en una moral legalizada capaz de redimensionar el significado de los valores y Derechos Humanos, para convertirlos en instrumentos capaces de incidir en el funcionamiento de la vida social, y de orientar su desarrollo bajo una nueva concepción de Dignidad.

Como moral legalizada, las disposiciones de la Cedaw salen de la esfera de la conciencia de un sector para formar parte del sistema obligatorio y coercitivo tanto del ordenamiento jurídico nacional como internacional. Sin embargo, para su interpretación y aplicación, se debe partir que sus normas son el resultado de procesos sociales e históricos, y no de ocurrencias aisladas o académicas. Es por ello que la tarea de interpretación no puede ser monopolizada por juristas, diputados o políticos, pues fue precisamente el movimiento de mujeres el que impulsó su redacción, delineó su contenido, demandó su aprobación, y sigue exigiendo su cumplimiento.

¹⁵ Citado por Peces Barba, *Curso de Derechos Fundamentales...*, pág. 110.

El lugar jurídico que ocupa la Cedaw

Antes de 1989, la Constitución Política de Costa Rica disponía que cualquier tipo de Tratado o Convención, ya sea sobre Derechos Humanos, comercio, el ambiente, trabajo, tenían un rango jurídico superior a las leyes nacionales pero inferior a la Constitución Política. Colocados en ese nivel, las Convenciones en materia de Derechos Humanos tuvieron una pobre y escasa incidencia en el funcionamiento cotidiano del sistema judicial y político, y menos aún en el campo de su efectividad. Sin embargo esta jerarquía cambió en la última década produciendo efectos tanto en el engranaje del aparato estatal, como en el ámbito normativo y judicial.

La orientación actual de los Estados Sociales de Derecho, es consolidarse como Estados constitucionales. En el caso de Costa Rica, este proceso se inició con la creación de la Sala Constitucional, popularmente conocida como la Sala IV, ya que coloca sobre la palestra social y política un nuevo tipo de vigencia jurídica de la Constitución Política. La Carta Magna siempre ha tenido un valor jurídico superior al resto del ordenamiento. Sin embargo, su importancia nunca trascendió de la esfera formal. Esta situación cambió con la creación de la Sala Constitucional, junto con los nuevos alcances y flexibilización de procedimientos contenidos en la Ley de Jurisdicción Constitucional a los recursos de amparo y las acciones de inconstitucionalidad. Esto abrió nuevas posibilidades reales para confrontar la adecuación de las normas y los actos de funcionarios públicos, con los valores y principios constitucionales.

Estos cambios se vieron reforzados con la creación de otro órgano de vigilancia de las actuaciones de la Administración Pública, como es el caso de la Defensoría de los Habitantes, confiriéndole a los Derechos Fundamentales un ropaje protagónico y central tanto en el ordenamiento jurídico como

en la vida nacional. Más que una declaración formal, el proceso de constitucionalización de nuestro Estado se debe al impacto social que produjo la aparición de una jurisdicción constitucional y sus procedimientos de protección de los Derechos Humanos. En ese sentido, ha habido una apropiación social de la Sala IV por las y los ciudadanos como un instrumento válido para defenderse de lo que estiman como violatorio a sus derechos.

Más allá de la discusión que se pueda dar sobre las ventajas y desventajas del sistema de control constitucional instaurado en 1989, lo cierto es que la creación de la Sala Constitucional trascendió del ámbito jurídico, para cobrar vida en la esfera política y social. La Sala IV conmocionó la vida del país, al anular leyes que se creían sólidas y válidas por haber sido debidamente aprobadas por la Asamblea Legislativa, como fue el caso de la Ley contra el Narcotráfico. La aspiración de un Derecho justo dejó de ser un concepto teórico de materia exclusiva de los técnicos en Derecho, para ser utilizada por la ciudadanía, con lo cual incorporó un nuevo dinamismo a la protección de los Derechos Humanos y con ello potenció la superioridad jurídica de la Constitución. La creación de la Sala IV generó que la propuesta de la doctrina jurídica que exige la congruencia entre la norma, el valor y su concreción por parte del Estado, haya podido ser apropiada por sectores sociales más amplios. Existe una necesidad social real de contraponer la validez de las normas y actos administrativos con los postulados de la Constitución y las Convenciones de Derechos Humanos, cobrando mayor vigencia jurídica el concepto de Derecho justo en contraposición al Derecho formalmente válido. La noción de Justicia se la confiere su concordancia con los valores, principios y derechos fundamentales, convirtiéndose éstos en la legitimidad del Poder y el Derecho. Es así cómo ha habido un proceso social, poco visibilizado de constitucionalización del Estado, como proceso que emerge desde la ciudadanía.

Ahora bien, el sistema de valores y principios no se tejen ni se agotan en las normas constitucionales. Las reformas constitucionales de 1989 colocaron a los instrumentos de Derechos Humanos ratificados por nuestro país en el mismo rango normativo que la Constitución Política. En ese sentido, sus normas, valores y principios se integran con los contenidos de la Carta Magna, con lo cual la Constitución se convirtió en una sombrilla que abraza en su seno y en igualdad de jerarquía, las normas de Convenciones internacionales de Derechos Humanos, junto con las propias. Pero aún hay más. La jurisprudencia de la Sala Constitucional, la cual es vinculante y obligatoria para todos los funcionarios públicos, ha establecido desde 1992 que los Convenios internacionales son instrumentos válidos para interpretar las normas constitucionales, reconociéndole con ello un rango SUPRA constitucional cuando éstos otorguen mayores derechos o garantías a las personas de lo que lo hace la Constitución¹⁶. Esto significa que si hay dudas sobre el contenido de una norma constitucional, va a ser el articulado de la Convención la que va a determinar su significado y alcance, siempre que con su interpretación se le otorgue un mayor derecho o garantía de sus derechos a las personas.

Este nuevo escenario jurídico-constitucional le otorga a la Cedaw un lugar diferente y con ello nuevas funciones jurídicas en un modelo de Estado constitucional como es el costarricense. A partir de la década del 90, la Cedaw tiene el mismo rango jurídico que la Constitución Política, desprendiéndose de esto una rica gama de posibilidades jurídicas y políticas. Leyes, decretos, actos administrativos, políticas públicas, no pueden desconocer ni contravenir los valores, principios y normas de la Cedaw. Aunado a esto, surge el reto

¹⁶ Voto No. 3435-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica y su aclaración No. 5759-93.

de explorar la posibilidad que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la Cedaw tenga además un valor SUPRA constitucional, con lo cual, las normas constitucionales deberían de interpretarse a la luz de los mandatos de la Cedaw. Para ello es necesario analizar si la Cedaw otorga mayores derechos o garantías a las mujeres. De ser así, la Cedaw vendría a calificar y definir a la totalidad de la estructura del Estado, tanto en su dimensión política como jurídica, colocándose la Cedaw como la Carta Magna de la propia Constitución Política en materia de equidad e igualdad de género. Esto podría ser así, ya que el ámbito de acción de la Cedaw cubre en realidad a la totalidad de la población. Aún cuando sus destinatarias sean las mujeres, éstas no son un sector o grupo de la sociedad. Son la mitad de la población. La Cedaw se dirige a establecer los parámetros en que deben de desarrollarse las relaciones entre hombres y mujeres, entre Estado y mujeres, entre instituciones y mujeres, entre Estado y sociedad civil, con lo cual engloba a toda la población.

Las consecuencias de esto son enormes pero aún no palpables en toda su dimensión. Estamos en las puertas del inicio de una nueva cultura jurídica que por primera vez, reconoce el valor jurídico de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y su rango jerárquico superior en la arena social, política y jurídica. Como instrumento para garantizar esto, se encuentra la Sala IV como el guardián de la supremacía de los Derechos Fundamentales y sus garantías constitucionales teniendo la potestad de anular o declarar de inconstitucional cualquier disposición jurídica o administrativa que pueda limitar, menoscabar o suprimir los valores, principios y derechos constitucionales.

El contenido axiológico y normativo de la Cedaw

Como su nombre lo indica, la Cedaw es el cuerpo normativo que establece las directrices necesarias para que los Estados signatarios eliminen todas las formas de discriminación contra la mujer. Para ello, el aparato estatal debe de garantizarle a las mujeres el reconocimiento y ejercicio de todos los Derechos Fundamentales, en igualdad de condiciones con los hombres. Su fundamento deviene del principio básico y universalmente reconocido que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”¹⁷, pudiendo cualquier persona invocar cualquier derecho sin distinción de sexo.

La motivación que impulsó la redacción y aprobación de la Cedaw es que “la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”¹⁸. Se asume que la discriminación constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad ya que “la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”¹⁹.

No se trata entonces de una Convención orientada hacia un área específica de la convivencia humana, de un determinado campo de acción del Estado, o de un grupo específico de derechos. Abarca todos los Derechos que hasta la fecha han sido reconocidos a los seres humanos en todas las esferas de la vida. En grandes rasgos, abarca los derechos políticos y de participación en cualquier área de la vida pública lo cual comprende entre otros el derecho a ocupar cargos públicos.

¹⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos y Considerandos de la Cedaw.

¹⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Considerandos.

¹⁹ *Ibidem*.

Aborda los derechos civiles, ocupándose en forma específica de los derechos a la nacionalidad, al matrimonio y a la capacidad jurídica de la mujer. Comprende los derechos referidos a la educación, la cultura, el deporte, el empleo, la seguridad social y los derechos económicos como son entre otros, los derechos al crédito o a las prestaciones familiares, otorgándole además especiales derechos a las mujeres que viven en el área rural. Cubre también los derechos a la atención médica, protección a la maternidad y al embarazo para que éstos no sean motivo de discriminación.

Aún cuando en las principales Declaraciones, Tratados y Convenios de Derechos Humanos se establezca el derecho a la igualdad y el principio de la no discriminación por razones de sexo, fue necesario un recuento explícito de los Derechos Fundamentales ya reconocidos en ellos, en una Convención específica para la no discriminación contra la mujer. Es así como en los propios considerandos de la Cedaw, se reconoce que “a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”²⁰. En ese sentido, un análisis simplista y superficial podría alegar que la Cedaw viene a confirmar lo establecido en Convenciones y Declaraciones de Derechos Humanos, con lo cual no vendría a agregar mayores derechos que los ya reconocidos al género humano, salvo los referidos a la protección de la maternidad y el embarazo, los cuales son específicos para las mujeres por su capacidad reproductiva.

Sin embargo, esto no es así. La base central de la Cedaw es la exigencia hacia los Estados de su deber de garantizarle a las mujeres, el pleno goce de los Derechos Fundamentales, en igualdad de condiciones con el hombre. Tenemos entonces que el elemento diferenciador de la Cedaw con respecto a las otras Convenciones es la “igualdad de condiciones”, concepto que

²⁰ *Ibidem.*

involucra en forma preponderante en su sistema axiológico los valores y principios referidos a la Igualdad y Solidaridad. Sin embargo, va a ser el valor Igualdad el que va a jugar un papel decisivo en la Cedaw, ya que el concepto que encierra el valor a la Solidaridad va a estar en función de cómo debe darse el derecho a la Igualdad. Es así como el fundamento de la Cedaw se centra en la Igualdad. En ese contexto, el análisis de la Cedaw debe orientarse a establecer si ésta contiene elementos adicionales y diferentes al concepto de igualdad que la doctrina jurídica de los Derechos Humanos ha utilizado en las últimas décadas.

Lo novedoso de la Cedaw

La Cedaw es en realidad la Convención especializada sobre el derecho a la Igualdad. Cada norma va a expresar la forma en que debe traducirse la Igualdad entre los sexos en las diferentes áreas de la vida de una sociedad para ser desarrollados por las políticas públicas y el ordenamiento jurídico. Así, el artículo 1 de la Cedaw establece:

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Este primer artículo es el que determina y potencia los alcances de la Cedaw. En él es donde se establece el marco axiológico y normativo para interpretar y aplicar el resto del articulado de la Cedaw. En su primer aproximación, define **discriminación** con el concepto tradicionalmente utilizado por

la doctrina, entendiéndola como las acciones, políticas o normas que excluyen, hacen distinciones o restricciones, en este caso a las mujeres, que limiten o anulen sus Derechos Fundamentales. Se alude entonces al principio de no discriminación, con lo cual coloca a la Cedaw en el terreno por excelencia del derecho a la igualdad.

Así como el valor de la Solidaridad fue construido e impulsado por los sectores sociales empobrecidos, el derecho a la Igualdad contenido en la Cedaw es el resultado de un proceso histórico tejido por los movimientos de mujeres. Estas cuestionaron el concepto tradicional de igualdad tanto en su dimensión formal como en su concepción de justicia distributiva levantada por el Estado Social, entendida ésta como la necesidad de tomar medidas tutelares que redistribuyan la riqueza con el fin de disminuir los desequilibrios sociales. Como se verá más adelante, se aparta de la visión que define el derecho a la igualdad a partir de la situación particular de uno de los sexos, según las necesidades que se desprenden del tipo de modelo político y económico en que se encuentran. Rompe la tradicional posición de crear formulaciones genéricas y universales que tienen como resultado la invisibilización de las particularidades en que se encuentran los diversos sectores sociales y que permite su discriminación. Introduce así el elemento de la especificidad como factor decisivo a tomar en cuenta en la formulación de las políticas y normas. Además, va más allá de concebir la discriminación social como resultado de un sistema económico, siendo por ello insuficientes las medidas tendientes a mejorar las condiciones materiales de los sectores discriminados.

Recordemos que no todo lo que se quiso, quedó consignado como parte del articulado de la Cedaw. Como ya se dijo, su contenido recoge una nueva conciencia, basada en una elaboración más profunda sobre lo que debe de entenderse como Igualdad, necesaria para lograr la Dignidad Humana. El

propio Estado Social emergió reivindicando un sentido de la Igualdad diferente al concebido por el liberalismo. Sin embargo, fueron las mujeres quienes evidenciaron las insuficiencias y límites de la concepción de igualdad de uno y otro modelo estatal. La Cedaw recoge así la ética legalizada más completa e integral que se haya sido materializada en una convención que tutele el derecho a la Igualdad, ya que realiza una síntesis de ambas posiciones y de las insuficiencias de cada una de ellas. Se trata entonces de la Convención por excelencia de la Igualdad entre los sexos, con lo cual involucra al conjunto de la humanidad. Es por ello que su promulgación marca un hito, de la misma forma en que lo hizo la Declaración Universal de Derechos Humanos, impulsando una nueva visión sobre el trato que debe darse entre las personas en todas las esferas de la vida, profundizando y potenciando el contenido tradicional del derecho a la Igualdad.

El concepto de igualdad en la Cedaw

a. La igualdad formal

La Cedaw tuvo que establecer de nuevo la obligación de los Estados de cumplir, con las nociones más básicas y elementales de la igualdad formal, aún cuando ésta estuviera contenida mucho tiempo atrás en otras convenciones generales de Derechos Humanos.

La igualdad formal tiene varias aristas. Su acepción más vieja dentro de la evolución del Estado moderno, es el de la igualdad formal ante la ley, principio que arranca en el Estado Liberal. Su fundamento encuentra sustento en el valor Seguridad, el cual busca crear la certeza de saber a qué atenerse. Con ello se pretende que todas las personas que se encuentran en una misma situación, sean tratadas en forma igual, obteniendo además las mismas consecuencias jurídicas. La igualdad formal comprende además la llamada igualdad

procesal, la cual exige igualdad de trato en los procedimientos administrativos o judiciales que establece la ley para exigir derechos. En ambas situaciones se tiene entonces que “...un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales...”²¹.

La igualdad ante la ley se manifiesta en el principio de la no discriminación, el cual establece la exigencia de un trato igualitario como punto de partida entre todos los seres humanos. Se parte del supuesto que hay que tratar en forma igual a quienes son iguales, en donde ciertas diferencias o desigualdades como son las diferencias físicas, de raza, de sexo, condiciones económicas, culturales, religiosas, políticas, etc., no son relevantes ni pueden tomarse como elementos válidos para aplicar un trato desigual. Desde el punto de vista normativo, se ve “como principio o directiva genérica concerniente a cómo deben ser tratados los seres humanos”²². Surge así la obligación del Estado de realizar acciones tendientes a equiparar el trato y la regulación jurídica entre las personas, por considerarse irrelevantes o ilegítimas las diferencias que existan entre ellas, como podría ser el factor del sexo. A su vez, esta misma obligación exige al poder público no realizar actos que discriminen -lo cual supone excluir, distinguir, limitar- por estas mismas diferencias²³.

En el caso de las mujeres costarricenses, la igualdad formal fue inexistente hasta 1949, negada reiteradamente por el Estado liberal. Fue el Estado Social el que vino en forma tardía a reconocer el principio básico de la igualdad formal entre hombres y mujeres. Es así como se reconocen los derechos políticos y civiles, entre los que están por ejemplo el derecho al sufragio, la igualdad ante la ley, la igualdad de derechos

²¹ Laporta F., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”. Citado por PECES BARBA. *Curso de Derechos Fundamentales...* Pág.284.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

entre los cónyuges, los cuales en nuestro país fueron reconocidos en el 49, mucho antes de la aprobación de esta Convención.

Aún así, el derecho a la igualdad formal es un principio que aún hoy día se continúa violentando en plena vigencia de nuestro Estado Social de Derecho. Como ya se apuntó, el ordenamiento jurídico no puede tener normas que conlleven un trato diferenciado pero injustificado entre hombre y mujer, produciendo una situación discriminatoria contra la mujer. Aún cuando nuestra Constitución Política establece desde 1949 la igualdad entre los cónyuges, podemos aún recordar la norma de nuestro Código de Familia disponiendo que en caso de divergencia y conflicto de opiniones entre los progenitores en asuntos referidos a sus hijos, prevalecía la decisión del padre sobre la madre. Esta norma fue derogada en 1990 por la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Asimismo, se mantienen aún disposiciones discriminatorias en el Código Penal, al establecer un trato diferente a la mujer, cuando exigen su “honestidad”, como requisito para que ésta pueda ser destinataria de la protección del sistema penal. Podemos visualizar así cómo la Igualdad formal se liga al valor Seguridad, pues como mujeres tenemos el derecho a tener la certeza que por nuestro sexo, no vamos a ser excluidas o limitadas del reconocimiento de nuestros Derechos Fundamentales.

b. La Igualdad Real o material

La Cedaw se redacta y aprueba en el contexto histórico del desarrollo del Estado Social de Derecho. Por ello gran parte del contenido de la Cedaw se vio alimentado por los avances y conquistas que significó dicho modelo estatal. Así, la Cedaw se nutre del valor Solidaridad, el cual potenció el derecho a la Igualdad hacia nuevas áreas, dando paso a un nuevo grupo de

Derechos Humanos, los económicos, sociales y culturales, redimensionando así los ideales que se tenían de Libertad e Igualdad.

En este punto, es importante señalar el trasfondo que se encuentra detrás del reconocimiento de estos nuevos derechos. Recordemos que fueron las demandas y movilizaciones de la clase trabajadora y sectores discriminados, los que pusieron de manifiesto la injusticia de un sistema económico que generó condiciones de pobreza y exclusión para ellos. Así como el modelo de estado liberal fue el instrumento para crear y garantizar los derechos de quienes tenían la propiedad de los medios de producción, con el Estado Social surgen los derechos tendientes a mejorar las condiciones de vida de los sectores que hacen posible la puesta en marcha tanto de los medios productivos como los diferentes servicios necesarios para el funcionamiento de la organización social. Es así cómo dentro de las políticas públicas, toman prioridad los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente los concernientes a los derechos laborales, los derechos a la educación, la vivienda, la atención médica, servicios básicos de agua, luz, teléfono.

El gran avance del Estado Social fue entonces la de reconocer que las diferencias económicas y sociales son generadas por el sistema económico y por lo tanto de incumbencia al conjunto de la sociedad. Se le da entonces la obligación al Estado de intervenir en la sociedad civil, tomando las medidas correctivas necesarias para disminuir dichas diferencias, impulsando una más equitativa distribución de la riqueza para mejorar así las condiciones de vida de los sectores productivos pero empobrecidos como resultado del sistema económico.

Es así como se construye en lo jurídico el concepto de igualdad real o material, el cual parte que no hay mayor injusticia que tratar en forma igual, a quienes se encuentran en

situaciones de desigualdad. Opera aquí entonces el principio de tratar en forma desigual a quienes se encuentran en situación de desventaja o discriminación. En este caso, consideraciones económicas, sociales y culturales toman relevancia, debiendo de ser tomadas en cuenta por el ordenamiento jurídico y por las políticas públicas, creando regulaciones específicas dirigidas a dichos sectores. Estas deben de contener medidas que otorguen mayores protecciones, facilidades, recursos, atención, beneficios y derechos que permitan remediar el desequilibrio existente.

El otro matiz de la igualdad real es que se justifica tomar medidas de acción afirmativa o discriminación positiva, para lograr un real y efectivo acceso a los Derechos Humanos, tema que tocaremos con mayor profundidad más adelante.

Se construye así un nuevo ideal de igualdad concebida como "...una condición para la autonomía de los individuos"²⁴, es decir, "...la igualdad consiste en concretar los criterios materiales para llevar a cabo el valor solidaridad, en crear las condiciones materiales para una libertad posible para todos, y en contribuir a la seguridad con la satisfacción de necesidades a quien no puede hacerlo por su propio esfuerzo"²⁵.

Este es el terreno axiológico en que se sitúa la Cedaw. La igualdad debe de ser concebida como instrumento para ejercer la libertad. Desde el punto de vista moral, existe consenso que los principales valores de nuestra cultura son la Seguridad, la Igualdad, la Solidaridad y la Libertad. Sin embargo, la Libertad siempre ha tenido un peso central entre este grupo de valores y

²⁴ Veca, Salvatore, citado por Peces Barba, *Curso de Derechos Fundamentales...*, pág. 284. La cita textual es la siguiente: "...En realidad, una sociedad conceptualizada como esquema de cooperación y de conflicto para individuos y grupos diferentes, dotados de intereses y de concepciones del bien diferentes y divergentes, no puede sino considerar como un bien público y colectivo el igual valor de la libertad para los diferentes grupos. Es una condición para la autonomía de los individuos. La igualdad se interpreta, pues, a partir de la libertad o bajo su conexión..."

²⁵ *Ibid.*, pág. 283.

derechos que conforman el ideal supremo de Dignidad Humana. Vistas así las cosas, la seguridad, la solidaridad y la igualdad son los requisitos indispensables para lograr la plena libertad del ser humano, fin último para poder vivir con dignidad. Es por ello que éstos se relacionan entre sí para orientarse a completar y perfeccionar la libertad.

Es así como la Cedaw concibe la igualdad real o material como instrumento para llegar en igualdad de condiciones al ejercicio de los Derechos Humanos, y con ello al disfrute de la libertad. De esta manera el binomio que compone la igualdad se traduce en concebir la igualdad formal como punto de partida y la igualdad material el elemento necesario para llegar a lograr la libertad²⁶. Este objetivo el cual ha sido la meta para los hombres, debe ser la misma para las mujeres.

Crear las condiciones materiales para tener acceso al disfrute de los Derechos Fundamentales, no puede ser asumido entonces como una fórmula política de carácter asistencialista, que dota algunos recursos para aliviar la tensión en las condiciones de vida de los menos favorecidos. La igualdad real va mucho más allá que esto. Para las mujeres, ejercer los Derechos Fundamentales en igualdad de condiciones que los hombres, es el punto de partida y el medio para llegar a vivir en libertad, derecho que se tiene por ser humanas. No se trata entonces de otorgar concesiones, de mejorar la calidad de vida, sino una efectiva situación de goce de la libertad, entendida ésta como la posibilidad real de tener acceso y uso de todos los Derechos Fundamentales.

²⁶ *Ibidem.*

Los elementos nuevos que introduce la Cedaw

El principio de la no discriminación

La Igualdad como valor, traducida en el ámbito público y jurídico, se manifiesta en dos diferentes formatos pero que no son más que las caras de una misma moneda. Por un lado, se traduce en la obligación del Estado de realizar acciones dirigidas a nivelar el desequilibrio y la desventaja social en que se encuentra la mujer, con el fin de equiparar la situación de las mujeres al mismo nivel que la de los hombres. Esto se traduce en la Cedaw cuando emplea la fórmula que dice “en igualdad de condiciones”. La otra faceta es la que se manifiesta por medio del principio de no discriminación, que exige del poder público no tomar disposiciones que discriminen a las mujeres por su sexo. Ambas facetas tienen que ser cumplidas en forma simultánea y ser parte de toda política pública.

El artículo primero de la Cedaw se enmarca dentro de este último matiz. Tanto el artículo primero como el resto del artículo de la Cedaw que establece derechos y define obligaciones, se nutren de toda la conceptualización que sobre la Igualdad se ha hecho hasta ahora, la cual ha sido sistematizada por la doctrina jurídica, y aplicada por las diferentes jurisdicciones que velan por los Derechos Humanos. Este bagaje conceptual forma parte de los elementos indispensables para la interpretación y aplicación de la Cedaw, los cuales fueron señalados brevemente en el acápite anterior. Sin embargo, la Cedaw fue más allá de esa conceptualización, que por sí misma ha representado un avance fundamental en la lucha por los Derechos Humanos.

Además de abarcar las acciones que excluyan o realicen algún tipo de restricción o distinción por razón de sexo, la Cedaw amplía su alcance para abarcar esta vez acciones, políticas o leyes que tengan un resultado discriminatorio para las mujeres. Así, la discriminación no va a estar definida

únicamente por la forma en que va a estar expresada la disposición, teniendo por primera vez relevancia jurídica en el campo de la equidad de género, los resultados del acto o de la norma.

De esta forma, la Cedaw va a establecer dos parámetros centrales para medir si existe discriminación o no hacia la mujer. El primero está dirigido a evaluar la disposición de tipo administrativo o jurídico en su formulación y/o contenido, para lo cual no es necesario tomar en cuenta la manera en que es aplicado, por estar íntimamente ligado con el resultado. Estamos entonces en el campo por excelencia de la formalidad, con lo cual la ilicitud de la disposición va a provenir directamente del formato en que se está expresado la medida.

El segundo parámetro es la medición del resultado que produce el acto, disposición administrativa o la norma. Pasamos entonces del plano de la formalidad a la realidad, otorgándole por primera vez, relevancia jurídica la propia vida de las mujeres, como criterio de evaluación de las políticas públicas y del ordenamiento jurídico. Van a ser intrascendentes los considerandos o las motivaciones de quienes dictan, aprueban o aplican la disposición, o incluso las justificaciones que sobre las normas haya hecho la doctrina jurídica, aún cuando éstas hayan tenido como fundamento la igualdad del hombre y la mujer (art.1 Cedaw). El elemento verdaderamente decisivo que va a calificar la legitimidad y validez del acto, de la disposición o de la norma, va a ser el efecto o impacto que produzca la norma o acto en la mujer.

La Cedaw distingue dos tipos de resultados discriminatorios:

- a) Porque impiden el acceso al goce o disfrute de uno o varios Derechos Fundamentales, en cualquier esfera de la vida, e independientemente de la situación en que se encuentre el hombre en ese mismo ámbito.

b) Que tenga como resultado no poder ejercer uno o varios Derechos Fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres. En este caso, para realizar esta valoración se debe de realizar un análisis diferenciado de las condiciones en que se encuentran cada uno de los sexos en el acceso o disfrute del derecho en cuestión. Así, aún cuando la mujer tenga acceso a un derecho, si las condiciones para su ejercicio son más reducidas o limitadas de las que cuentan los varones, la norma o disposición que cause esto será discriminatoria.

Tenemos entonces que los parámetros establecidos por la Cedaw para valorar los resultados, son medibles, constatables y constituyen factores objetivos. La discriminación hacia la mujer no se debe a que ésta sea “débil” o sea parte de un sector “vulnerable” o “débil”. Tampoco se trata de medir si a la mujer se le inferioriza. Todos estos elementos La Cedaw rompe por completo el discurso y visión que empezando por la propia Naciones Unidas, y pasando por los gobiernos e instituciones públicas han abordado el problema de la discriminación contra la mujer. El problema de la discriminación excluye toda orientación que enfoque no se enfoca partiendo de la condición de vulnerabilidad o debilidad de las mujeres u otros sectores marginalizados, ya que de ello se desprenden políticas asistencialistas hacia estos grupos, y con ello un carácter implícito o explícito de tipo caritativo. No se trata entonces de realizar concesiones, ni de redistribución con manos caritativas, las sobras del pastel. Tampoco nos encontramos en el terreno subjetivo de tener que medir cuándo una mujer se siente inferiorizada por el trato que le dan.

El problema que plantea la Cedaw a resolver, es el reconocimiento, acceso, goce y disfrute de todos los Derechos Fundamentales por parte de la mujer, los cuales deben de poder ser ejercidos como mínimo, en igualdad de condiciones en que los varones los están ejerciendo. Se trata del pleno ejercicio de

los derechos que como seres humanas se tienen para llegar al pleno ejercicio de la Libertad en cualquier esfera de la vida política, económica, social, cultural, civil y otra.

Esta definición consolida y valida varios planteamientos:

- a) No se puede alegar la inexistencia de la discriminación contra la mujer basándose únicamente en la presencia de la igualdad formal. Esto es de vital importancia hoy en día, ya que en los sistemas políticos actuales, que se definen en su mayoría como Estados Democráticos y Sociales de Derecho, la discriminación hacia la mujer no va a estar plasmada en los ordenamientos jurídicos como ocurría antes. Aún cuando persistan algunas normas discriminatorias, la exclusión o restricción del ejercicio de los Derechos Fundamentales de las mujeres se va a dar como resultado del funcionamiento de las diferentes estructuras económicas, políticas, administrativas, jurídico-procesales y culturales, que se validan utilizando fundamentos genéricos y universales para toda la población, desconociendo la especificidad y diversidad humana, reforzando con ello las relaciones desiguales de poder y discriminación.
- b) Introduce la necesidad de incorporar la especificidad de la situación de la mujer como requisito para fiscalizar y evaluar la políticas, actos o normas. Se legitima jurídicamente la premisa impulsada por los movimientos de mujeres, de reconocer la diferente situación en que se encuentra la mujer y el hombre en todos los planos de la organización social. Se rompe así el mito de la universalidad de los conceptos como regla general de la equidad, válida solamente como punto de partida en el reconocimiento de los derechos intrínsecos a la naturaleza humana. La invisibilización de las particularidades y diversidades humanas, ha sido el medio para realizar, mantener y justificar los tratos discriminatorios. El análisis diferenciado a partir de la especificidad se convierte así en uno de los

instrumentos necesarios para evidenciar, más que un modelo estatal, un sistema que asienta su poder sobre la existencia de relaciones de poder, desiguales y discriminatorias.

De aquí la exigencia de desarrollar regulaciones y políticas a partir de la situación particular de las mujeres, utilizando para ello la experiencia obtenida sobre los efectos que han tenido la implementación de formulaciones genéricas tanto del ordenamiento jurídico como de las políticas públicas. De esta manera, se debe de asumir que la invisibilización de la especificidad a la que se debe de enfrentar las mujeres en la vida familiar, social, económica, política y cultural, se convierte en sí misma como un acto discriminatorio hacia las mujeres, y como tal violatorio de sus derechos. Los Estados deben abocarse a reconocer y desarrollar a que el eje central de la Dignidad Humana está en reconocer a todos los seres humanos como iguales, pero el trato que éste debe de darles debe de estar definido a partir de la especificidad social en que cada sector y grupo social está inmerso. En ese sentido lo primero es asumir que hombre y mujer se encuentran en situaciones sociales diferentes y de desigualdad.

- c) Lo novedoso del concepto de discriminación utilizado por la Cedaw es que introduce la teoría jurídica de la responsabilidad objetiva del Estado en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de las mujeres. Esta concepción no es nueva en el Derecho. Surge en el Derecho Público o Administrativo y se extiende al Derecho Internacional, la cual considera que la lesión a los Derechos Humanos puede causarse por actos lícitos como ilícitos. Esta tesis se ha implementado y desarrollado en países que han acogido la teoría de la responsabilidad objetiva de los daños, pudiendo generar responsabilidades al Estado tanto por sus acciones como por sus resultados, independientemente de la ilicitud o no del acto.

En el caso de la Cedaw, la teoría jurídica de la responsabilidad objetiva del Estado permite excluir cualquier tipo de consideración que quiera fundamentarse en la buena fe del infractor, en su desconocimiento de la situación, o incluso en su limitada concienciación sobre los problemas de género. En otras palabras, un Estado no puede alegar como excusa o justificación, por no tener los recursos necesarios para concienciar a sus funcionarios públicos sobre la equidad de género, o el implementar políticas para la igualdad.

Obligación de los Estados de tomar “medidas apropiadas”

En el campo de los deberes de los Estados, la Cedaw es muy clara en establecer la obligación de los poderes públicos de tomar las “medidas apropiadas” para garantizar a las mujeres el ejercicio de sus Derechos. No basta entonces que el Estado desarrolle acciones y políticas teniendo como preocupación y/o fundamento la eliminación de la discriminación contra la mujer. La obligación de los Estados es una calificada, ya que no sólo debe de hacer, sino que además, dicha acción debe ser en forma apropiada y pertinente al problema.

Es aquí donde el artículo primero de la Cedaw inyecta dinamismo a un término que podría leerse como una fórmula hueca, insulsa, a lo sumo de mera conveniencia para el Estado signatario. Sin embargo, el término **medidas apropiadas** puede convertirse en un instrumento para impugnar la inconveniencia de los actos públicos. La validez, eficacia e impacto de las políticas públicas como del ordenamiento jurídico, deben de medirse tanto por sus acciones como por sus resultados. La Cedaw introduce así nuevas directrices con rango supra constitucional para medir, evaluar y monitorear las políticas públicas, los actos y disposiciones administrativos, las normas sustantivas y procesales del ordenamiento jurídico, los usos y prácticas de los funcionarios públicos.

Ahora bien, como ya hemos visto, la Cedaw establece los elementos obligatorios que deben de estar presentes cuando se dicta un acto o disposición pública. Estos son: la especificidad de los problemas que enfrentan las mujeres; el análisis diferenciado entre la situación en que se encuentran hombres y mujeres; la necesidad de partir de una igualdad formal entre hombres y mujeres, lo que deviene en la aprobación de normas de equiparación entre éstos; implementar la igualdad real o material mediante medidas tutelares que partan de la diferencia situacional con el fin de remediar el desequilibrio; aprobar medidas de acción afirmativa. Todos estos elementos deben de conjugarse e interactuar entre sí, sin que se pueda prescindir uno de otro. Estos parámetros deben de estar presentes en todas las etapas que dan vida al acto o disposición, desde su formulación, su interpretación, hasta su aplicación. Es este proceso dinámico de interacción de varios elementos analíticos, en donde se prioriza la igualdad formal o la igualdad material según el problema a abordar, el que debe de estar siempre presente en las medidas que pretendan ser “apropiadas” para eliminar la discriminación de la mujer. Sin embargo, aún cuando en la formulación de los actos o disposiciones se haya tomado en cuenta todos estos elementos, puede suceder que las medidas resulten ser **inapropiadas**, y sea necesario su impugnación.

Lo decisivo para determinar la propiedad y pertinencia de las medidas van a ser sus resultados. Puede incluso ocurrir, como lo plantea el artículo primero de la Cedaw, existir disposiciones tendientes a procurar la igualdad de género, pero si sus efectos produce el menoscabo o exclusión de algún Derecho fundamental, dicha disposición devendrá en discriminatoria. Esto significa que de acuerdo a las disposiciones de la Cedaw, obliga a los Estados signatarios a realizar una constante revisión y modificación de las medidas que tomen para combatir y eliminar la discriminación contra la mujer.

En ese sentido, estamos ante una materia que por excelencia debe de estar sujeta a cambios y ajustes, razón por la que no se puede anteponer o alegar el principio de la seguridad jurídica y con ello la estabilidad y continuidad de las normas. La Cedaw vino a cambiar el esquema tradicional del Derecho y el propio concepto de la certeza jurídica. La legitimidad del acto o de la norma no se asienta ya en la validez del procedimiento que la creó, ni en las conceptualizaciones de la doctrina jurídica tradicional. Esta se debe de medir en el impacto que tenga sobre el engranaje social que mantiene y fomenta la discriminación hacia la mujer, así como sus efectos en las vidas de las mujeres. Es por ello que estamos ante un nuevo reto tanto para el movimiento de mujeres como para la doctrina jurídica, pues se trata de desarrollar nuevos parámetros para determinar la legitimidad del ordenamiento jurídico y de las acciones del poder público.

Derechos Fundamentales en igualdad de condiciones

La Cedaw establece el deber a los Estados de garantizarle a las mujeres el ejercicio de sus Derechos en igualdad de condiciones con el hombre. Al hablar de igualdad de oportunidades, la Cedaw se enmarca dentro de la filosofía del Estado Social, el cual tiene como objetivo impulsar, facilitar y abrir el acceso a los Derechos. Se trata entonces de crear mayores oportunidades del ejercicio y beneficio de los mismos. De nuevo, se trata de una obligación calificada, en la que no se limita a reconocer en su formulación básica, el derecho de las mujeres al goce y ejercicio de los Derechos Fundamentales. Establece que los mismos deben de ser efectivos en las mismas condiciones en que son ejercidos por los varones.

De aquí se desprenden factores importantes. Se tiene como premisa la desigual situación entre hombres y mujeres. A partir

de eso, se exige a los Estados la obligación de tomar diversas acciones que conlleven a equiparar este desequilibrio, para que las mujeres ejerzan sus Derechos al mismo nivel alcanzado por los varones. Esto nos lleva a analizar que para los propios hombres, el goce efectivo de los Derechos Humanos es un proceso no acabado, en constante lucha para alcanzar cada vez mayores niveles de plenitud en su disfrute y ejercicio. Aún así, es un hecho que en esa dinámica, los varones han logrado consolidar una base mínima de respeto a sus derechos. Más aún, muchos y amplios sectores de varones, han logrado llegar a niveles muy superiores y aceptables en el goce y ejercicio efectivo de sus Derechos Fundamentales.

Sin embargo, esta base mínima de condiciones para el reconocimiento de derechos no se da para la gran mayoría de la población femenina. La discriminación y la subestimación social hacia la mujer existe en todas las esferas de la vida pública y privada. La mayoría de las conquistas logradas se limitan aún al campo de la igualdad formal, la cual recordemos es sólo el punto de partida, y como tal no llegan a tener mayor incidencia en sus resultados en las vidas de las mujeres. En plena vigencia del Estado Social se sigue cuestionando jurídicamente la pertinencia de las regulaciones específicas y diferenciadas a favor de la mujer, instrumentos aceptados por la doctrina como válidas y hasta esenciales para combatir la discriminación. Tenemos entonces que mientras los objetivos centrales del aparato estatal son las de garantizar las condiciones para el ejercicio de los Derechos Fundamentales, más de la mitad de la población vive sin tener acceso al mínimo alcanzado por los varones.

Esta realidad va en contra de los fundamentos básicos de la estructura política que pretenda ser un Estado Social y Democrático de Derecho. Esto nos lleva a una discusión sobre dónde deben de dirigirse en forma prioritaria los recursos del Estado y cuestiona además la teoría sobre la progresividad en

la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales, que lo sujeta a la disponibilidad de recursos estatales.

Se podría argumentar que la falta de recursos hace que aún los hombres se encuentren limitados en sus derechos. Sin embargo, tratándose de la discriminación hacia la mujer, la justificación de falta de recursos no puede ser válida ni alegada por el Estado. Debido a que el engranaje institucional y social se estructuran a partir de una relación discriminatoria y de poder del hombre hacia la mujer, cualquier acción que tome el Estado, así como los recursos que éste destine, van a caer en forma natural sobre un manto social profundamente desigual. En ese sentido, de no cambiar la política sobre la forma de destinar los recursos del Estado, éstos van a beneficiar fundamentalmente a quienes se encuentran en los relieves de este manto, en el que independientemente de la altura que pueda alcanzar o no dichos relieves, la mujer siempre va a estar en el estrato inferior. Tratándose de un Estado Constitucional, y al tener la Cedaw valor supra constitucional, obliga al Estado a revertir su política, al tener que destinar más fondos para equipar la situación de la mujer al mismo nivel alcanzado por los hombres.

Igualdad de oportunidades y las políticas de acción afirmativa

El artículo 4 de la Cedaw introduce el principio de las políticas de acción afirmativa al establecer que:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de

normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

La acción afirmativa -o *affirmative action*- es una tendencia legislativa y de políticas administrativas que se originó en Estados Unidos, la cual pretendía establecer remedios positivos a la desigualdad social generada por la discriminación racial. Dentro de estas medidas, se contempló la necesidad de establecer cuotas obligatorias de inclusión de personas negras, inicialmente en las áreas de trabajo y de estudio. La acción afirmativa se inició en la década de 1960, y la Corte Suprema de los EEUU la admitió en forma restringida, cuando se lograba establecer con claridad y precisión que la legislación proponía un remedio específico a una situación discriminatoria, generalmente heredada de leyes o de actuaciones administrativas anteriores, que provocaba una desigualdad social. Esta tendencia legislativa y de políticas administrativas se extendió a casos de discriminación por razón de sexo en la década de los setenta²⁷.

²⁷ Jurado Fernández, Julio, Inédito. Sobre este mismo tema, Jurado realiza una interesante reseña histórica sobre su origen.

“Lo que se conoce como “*affirmative action*” dentro de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los EEUU, se refiere básicamente a los temas raciales y de género. Como tal, forma parte de la línea jurisprudencial nacida a propósito de la interpretación de la decimocatorce enmienda (1868) a la Constitución, la “*Equal protection clause*”.

En un principio, la “*equal protection clause*” generó jurisprudencia relativa a la igualdad formal (todos somos iguales ante la ley). Hay que tomar en cuenta que dicha enmienda, la XIV, se hizo después de la Guerra Civil con el propósito de consagrar a nivel constitucional la eliminación de la esclavitud. En lo fundamental, esa enmienda dice que ningún estado (de la Unión) puede negar a persona alguna la igual protección de las leyes dentro de su jurisdicción (*No State shall...deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws*). En esta etapa, la aplicación del principio del “*equal protection*” tuvo sus límites. En primer lugar, la Corte señaló que se refería únicamente a los Estados y no a los actos discriminatorios de los sujetos de derecho privado. Luego, interpretó que los Estados, esto es el poder público, son neutrales frente a las desigualdades sociales, entre estas, las raciales, por ser inherentes a la sociedad. Desde este punto de vista, si la legislación hace distinciones sobre bases raciales que no afecten el disfrute de los derechos civiles (propiedad, libertad

La Cedaw parte de este antecedente pero no se limita a él, ampliando su concepción que la concibe como la inclusión de porcentajes de participación obligatoria a sectores marginados. Establece la facultad de los Estados de tomar medidas especiales, las que pueden ser jurídicas o administrativas, con el fin de promover en forma más acelerada la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres. Este es el fundamento de formular políticas públicas y normas con un contenido diferenciado entre hombres y mujeres, dotando de mayores derechos y garantías a éstas últimas, o bien la de establecer cuotas de inclusión con el fin de garantizarle a las mujeres porcentajes mínimos de acceso a sus Derechos.

La propia Cedaw establece que las medidas de discriminación positiva no pueden convertirse en sistemas separados de regulación o de una desigualdad esta vez a la inversa. Se trata de nivelar un desequilibrio y una vez logrado el objetivo, dichas medidas deben de desaparecer, ya que el fin es la igualdad entre los sexos y la no discriminación por la misma razón. Es por ello que las medidas de acción afirmativa son temporales, hasta que llegue el momento en que sean innecesarias por haberse logrado el acceso en igualdad de oportunidades y condiciones entre hombres y mujeres.

contractual, defensa en juicio, expresión, etc.), no se quebranta el principio de “*equal protection*”. Es el caso, por ejemplo, de la segregación racial y de la doctrina de *iguales pero separados*, que supone que la separación escolar, en transporte, etc no implica discriminación porque tanto blancos como negros tienen derecho a la educación (pública) y a la escuela, aunque separados.

El tema racial provocó un cierto replanteamiento de los alcances de la “*equal protection clause*”. Al inicio se desechó la tesis de la neutralidad del Estado y la doctrina de *iguales pero separados*. En el caso de *Brown vrs. Board of Education* de 1954, se señaló que la segregación en sí misma violaba el principio de “*equal protection*”, o sea de igualdad ante la ley, porque provocaba en los niños un sentimiento de inferioridad racial que determinaba una condición real de desigualdad de oportunidades. Aunque este caso no es un ejemplo de la “*affirmative action*” a partir del mismo se inició una corriente jurisprudencial conocida como “*substantive equal protection*”, algo así como la igualdad sustancial, que es la base doctrinal que otorgó legitimidad constitucional a la legislación que propugnó la “*affirmative action*”.

Otro objetivo que busca las políticas de acción afirmativa es la de permitir un aprendizaje, acumular una experiencia y crear una trayectoria en la realización de actividades en las que hasta ahora han sido excluidas. A su vez, su participación en éstas áreas refuerza el resquebrajamiento de los estereotipos socio-culturales, que han subestimado el lugar y las capacidades de las mujeres en la vida social. Este proceso permite además, iniciar un proceso de apropiación de los Derechos Fundamentales por las propias mujeres, cultivándose así el empoderamiento de la autoestima colectiva de las mujeres, impulsando una mayor participación de ellas mismas.

Además de lograr la igualdad de oportunidades, la Cedaw agrega en su artículo 4, la igualdad de trato. Su formulación genérica no la restringe al trato igualitario que deben de dar los órganos públicos a las mujeres. Abarca también la igualdad del trato entre hombres y mujeres, lo cual nos lleva al problema de las relaciones de poder que se ven sometidas las mujeres, impidiendo con ello el establecimiento de relaciones de género igualitarias en la vida privada. La milenaria y arraigada cultura de discriminación hacia la mujer hace que las medidas basadas en el concepto tradicional de la igualdad real o material puedan resultar insuficientes en dichas áreas.

Para lograr acelerar la igualdad de trato entre hombre y mujer, puede ser necesario tomar medidas intensas que introduzcan fuertes cambios orientados a quebrar los cimientos mismos que mantienen la discriminación, la cual surge precisamente de las relaciones de poder. Para ello se debe de tomar en cuenta los resultados obtenidos por las normas y políticas de aplicación genérica que desconocen las diferentes relaciones de poder en que se encuentran inmersas las mujeres. Se establece así la facultad de los Estados de formular políticas públicas y aprobar normas dirigidas a tutelar en forma específica, mayores derechos y garantías con total prevalencia sobre los derechos de los varones.

Modificar los patrones socioculturales

El artículo 5 de la Cedaw es uno de los grandes aportes que hace la Cedaw al Derecho de la Constitución. Deja el terreno específico de las actuaciones públicas, para entrar en el complejo mundo de la cultura, el cual constituye el campo más vasto y profundo del funcionamiento de una colectividad. Dicho artículo 5 establece que los Estados deberán tomar las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

Los patrones socioculturales se refieren a conductas humanas que son reiterativas y son practicadas por grandes mayorías de la sociedad tanto en la esfera pública como en la privada, debiendo su vigencia a una concepción social que las justifica y legitima. No se trata entonces de conductas particulares motivadas por la moral personal del individuo. Estamos en el plano de la cultura y de la moral social que fomenta y consolida usos, costumbres y prácticas sociales, pudiendo éstas llegar a convertirse en reglas del trato social.

Los usos y costumbres, la moral, la religión, el Derecho, constituyen diferentes sistemas normativos que regulan el comportamiento humano. El Derecho se caracteriza por lograr la efectividad de sus normas mediante la coacción organizada, institucionalizada y formalizada mediante sanciones jurídicas que se imponen por un órgano especialmente creado por el ordenamiento jurídico para ese fin²⁸. De esta forma, a diferencia de otros medios de control social, el Derecho es la

²⁸ Díaz, Elíaz, *Sociología y Filosofía del Derecho*, Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1980, pág. 28.

organización e institucionalización de la coacción, que se impone independientemente de criterios de equidad, los que son necesarios si se desea contar con la legitimidad necesaria para su aceptación social.

En cambio, los usos y costumbres se originan en la sociedad, distinguiéndose por su uniformidad y constancia en los comportamientos de los miembros de una colectividad, teniendo existencia y validez sin haber pasado por procesos institucionales para su formalización. Aún así cuentan con un peso importante de efectividad y cuentan con su propio sistema coactivo. Pueden llegar a constituirse en reglas del trato social y como tales son normas imperativas, en las que su violación genera como sanción diferentes reacciones de censura de la sociedad contra la persona que las quebrantó. La diferencia entre éstas últimas y el Derecho son los diferentes tipos de sanción y la forma en que éstas son aplicadas. En el caso de las reglas del trato social las sanciones de censura, que pueden ser mucho más temidas que las jurídicas, se distinguen por su informalidad, son imprecisas y ambiguas, razón por lo que pueden llegar a ser arbitrarias.

Frente a la ambigüedad de los usos y costumbres, el Derecho viene a establecer criterios de certeza con el fin de crear un sistema de seguridad por medio de la regulación jurídica. Y es precisamente la necesidad de encontrar seguridad en su cumplimiento lo que hace que ciertas costumbres insuficientemente protegidas por las reglas del trato social sean asumidas por la protección organizada e institucionalizada del Derecho²⁹. Como instrumento de control social, se asume que el Derecho es el “conjunto de los medios y de los procedimientos por medio de los cuales un grupo o una unidad social encamina sus miembros a la adopción de los comportamientos, de las normas, de las reglas de conducta , en

²⁹ *Ibid.*, págs. 33 y 34.

una palabra, de las costumbres, que el grupo considera como socialmente buenas”³⁰.

Tradicionalmente, el Derecho le ha otorgado relevancia jurídica a las costumbres como fuente generadora de leyes. Pero también les ha reconocido su peso social otorgándoles la capacidad de ser fuentes para interpretar, delimitar e integrar las normas, siempre que las mismas no resulten contrarias a la moral, al orden público o a una norma de carácter prohibitiva³¹.

Así las cosas, la Cedaw establece la obligación al Estado de analizar los valores que sustentan los usos y costumbres cristalizados en patrones socioculturales de conductas y sus efectos directos e indirectos, con el fin de contraponerlos con los valores protegidos por el Derecho de la Constitución. La importancia que tradicionalmente han tenido las costumbres para el Derecho va a cambiar pero en otro sentido. El Derecho no puede continuar con el papel de avalar las costumbres capaces de ser fuentes de interpretación y generadora de normas debido a su incidencia en la colectividad. La acción del Estado y del Derecho deben de reorientarse para analizar cuáles son las prácticas sociales generalizadas que entran en choque frontal con los valores de equidad entre los géneros que abraza la Constitución Política y el Derecho de los Derechos Humanos para promover su eliminación.

³⁰ Viroux, Alain, citado por Díaz, Elíaz, *Ibid.* pág. 14.

³¹ El Código Civil costarricense establece en su artículo 1: “...La costumbre, los usos y los principios generales de Derecho son fuentes no escritas del ordenamiento jurídico y servirán para interpretar, delimitar e integrar las buenas fuentes escritas del ordenamiento jurídico”. Asimismo, el artículo 3 dice: “El uso y la costumbre sólo regirán en defecto de ley aplicable, siempre que su existencia haya sido demostrada y no resulten contrarios a la moral o al orden público o a una norma de carácter prohibitivo”. A su vez, estas normas deben de interpretarse a la luz del artículo 10 del mismo Código cuando éste establece: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas”.

Una vez más, los parámetros para realizar esta medición debe ser mediante el análisis de los efectos que produzcan los usos y costumbres, independientemente de la motivación que tengan. Los resultados pueden ser directos o indirectos, ya sea porque produzcan directamente efectos discriminatorios o porque los fomente por vía indirecta. Nace así una nueva obligación del Estado de desalentar toda práctica social que tenga como resultado la discriminación de la mujer, mediante estereotipos que partan de la superioridad o inferioridad de uno u otro sexo, asignándoles además roles sociales determinados, lo que constituye una violación al derecho de libertad que posee todo ser humano. De esta forma, la adecuación de los actos a la constitucionalidad y con ello a los Derechos Humanos debe darse tanto de las acciones que provengan de los funcionarios y de las instituciones públicas como de los usos y costumbres que se originan en la sociedad civil.

Otro aspecto importante que introduce la Cedaw, es que rompe la creencia de considerar al sistema económico como la causa que genera la discriminación. La inequidad tiene sus raíces en un sistema social que se estructura a partir de relaciones desiguales de poder entre los géneros. Los diferentes modelos económicos matizan, moldean, facilitan la discriminación contra la mujer, pero no la causan, pues ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad. Cuando el artículo 5 de la Cedaw hace referencia a prejuicios que parten de la inferioridad y superioridad de los sexos y de funciones estereotipadas, se está refiriendo precisamente a la existencia de este desbalance de poder, que coloca a la mujer en un lugar de subordinación frente al hombre y de control de éste sobre ella. Es así cómo la discriminación es sólo una manifestación de la inequidad entre los géneros, la cual se ha construido y consolidado como el modelo en el que se deben de desenvolver las relaciones humanas.

Es por ello que sin este artículo, sería falaz hablar de eliminar o combatir la discriminación contra la mujer. Esta es una de las manifestaciones de las relaciones de poder que se expresa en usos, costumbres, tradiciones y reglas del trato social, los cuales son permitidos, justificados e impulsados por la cultura y la moral social. Es por ello que la noción de igualdad real o material rebasa su concepción original como remedio para equilibrar los desniveles sociales en el campo económico. Va más allá de pretender mejorar y equiparar las condiciones materiales de vida entre los diferentes sectores sociales o facilitar el acceso a los derechos políticos y civiles. Se trata de desmontar una maquinaria social que funciona a partir de la inequidad de los géneros. Se le da entonces la obligación de los Estados signatarios de tomar medidas para desarticular, desalentar y modificar los patrones de conducta que se asientan sobre valores contrarios a los Derechos Fundamentales.

La Cedaw: Norma sobre normas

Sin duda alguna, los aportes de la Cedaw señalados anteriormente representan por sí mismos un avance decisivo para el desarrollo de los Derechos Humanos. Sin embargo, el contenido de la Cedaw nos da aún mucho más, expandiendo sus alcances hacia las entrañas mismas del poder. Veamos.

¿Quién manda?, ¿Qué se manda?, ¿Cómo se manda? Estas han sido las tres grandes preguntas que han girado alrededor del poder político como fenómeno social. Filosofía y sociología del Derecho, Teoría del Estado, las Ciencias Políticas, han intentado responder a dichas preguntas con el fin de explicar, cuestionar, justificar o proponer nuevos modelos políticos. La importancia de las respuestas que se le dé a dichas preguntas, es que las mismas van a legitimar o no el sistema político imperante. Recordemos que el Estado, como estructura

organizada del poder, es el medio para la organización y control social, distinguiéndose por su coercitividad y facultad de utilizar la fuerza. En ese sentido, legitimar su poder ante la colectividad es indispensable para la consolidación y continuidad del sistema social que pretende organizar.

La evolución política y jurídica alcanzada hasta ahora nos permite responder a tales preguntas desde la perspectiva de los Derechos Humanos y de lo que hemos denominado el Estado Constitucional como modelo político. Es así cómo a la pregunta de ¿quién manda?, se ha respondido con **la soberanía popular**, la cual se manifiesta mediante el sistema de democracia representativa. La pregunta ¿qué se manda? ha sido respondida con **los Derechos Fundamentales**, en el entendido que el poder político debe su función hacia garantizar el respeto y ejercicio de dichos derechos. El ¿cómo se manda?, íntimamente ligado a la primer pregunta, encuentra su respuesta identificando el tipo de organización de los órganos del poder político y sus procedimientos. Se trata entonces del modelo básico del Estado de Derecho, que se traduce en la división de poderes, la sujeción de los gobernantes y de la ciudadanía a la ley, el sistema de democracia representativa, y en nuestro caso, la supremacía vinculante de los valores, derechos y principios del Derecho de los Derechos Humanos sobre cualquier norma o disposición administrativa, razón por la que utilizamos la denominación de Estado Constitucional al modelo político actual.

En la estructura piramidal con la que siempre se le ha identificado al ordenamiento jurídico, la Constitución Política ocupa la punta de la que se deriva el resto del ordenamiento. Esta misma jerarquía de normas, existe dentro de la propia Constitución, al plantear la doctrina la existencia de una norma básica de la que dependen todas las demás normas constitucionales, las cuales a su vez van a ser el fundamento para la validez del resto del ordenamiento jurídico. Se plantea

entonces la necesidad de identificar esta norma básica, ya que es ella la que transmite la legitimidad y validez de todo el sistema. Peces Barba la denomina “norma sobre normas”, debido a la decisiva función que desempeña como identificadora del sistema político y jurídico, pues su modificación o derogatoria lo convertiría en otro distinto³². En otras palabras, “es la norma que razonablemente no se puede cambiar si el consenso sobre la organización del Poder y del Derecho se mantiene”³³.

Las respuestas a las preguntas sobre quién, qué y cómo se manda, han sido utilizadas para identificar esta norma básica. Hay juristas que han planteado que la norma básica es la soberanía, otros la han ubicado en la democracia, han habido quienes proponen que sea el bien común, no han faltado quienes la colocan en la paz, o incluso en la unidad nacional. Interesante es el caso de España, que con el artículo primero de su Constitución Política, permite responder las tres preguntas mencionadas, con lo cual Peces Barba la ubica como la norma básica y suprema tanto de la Constitución como de todo el ordenamiento jurídico. Así, dicho artículo coloca la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como los valores superiores del ordenamiento jurídico constituyéndolo en un Estado social y democrático de Derecho³⁴.

Aún cuando no tengamos en nuestra Carta Magna una norma tan clara como la existente en la constitución española, podemos afirmar que existe un consenso sobre el tema, gracias al importante desarrollo ocurrido en los últimos 10 años en el Derecho de los Derechos Humanos. Así podemos contestar que en Costa Rica, la soberanía popular, los Derechos Funda-

³² Peces Barba, Gregorio, *Los Valores Superiores*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1986, págs. 92-97.

³³ *Ibid.*, pág.92.

³⁴ *Ibidem.*

mentales y el Estado constitucional como estructura organizativa del poder, son las respuestas que han sido el fundamento hasta ahora al quién, qué y cómo se manda. Sin embargo, estos tres elementos no constituyen en la actualidad, la respuesta completa para identificar los factores centrales de transmisión de la validez y legitimidad del sistema. En realidad representan el punto de partida, necesitando otros elementos para adquirir su total fisonomía y funcionalidad.

Ha sido la Sala Constitucional la que ha establecido los parámetros para identificar el engranaje y composición de la validez y legitimidad del poder y del ordenamiento jurídico. En su función de velar por la jerarquía de los Derechos Fundamentales, la Sala Constitucional otorgó valor SUPRA constitucional a los instrumentos de Derechos Humanos que otorguen mayores derechos y garantías que las establecidas en la propia Constitución Política. Y éste es precisamente el valor que tiene la Cedaw. Ya hemos visto que por los alcances de su contenido, la Cedaw otorga mayores derechos y garantías para el ejercicio de los Derechos Fundamentales de las mujeres. Pero también, en ella se encuentran los parámetros necesarios para determinar y calificar la validez y legitimidad del sistema entero.

La respuesta al quién manda utilizando la fórmula genérica de la soberanía popular, se torna hueca si no existen medidas efectivas que hagan posible la participación política de la mujer en todas sus dimensiones, invalidando el sistema y convirtiéndolo en discriminatorio. Los Derechos Fundamentales como respuesta al qué se manda, se tornan papel mojado si éstos no se pueden ejercer en igualdad de condiciones entre los sexos. La estructura jurídica y política del Estado Constitucional se tornaría en discriminatoria y como tal en ilegítima e inválida, si no impulsa las condiciones necesarias para garantizarle a las mujeres el reconocimiento, goce y disfrute de sus Derechos Humanos. Es así cómo la

Cedaw va a definir en última instancia la legitimidad y validez de las políticas públicas, del ordenamiento jurídico y de la organización del Poder y del Derecho.

Recordemos cómo la evolución de los Derechos Humanos llegaron a exigir su cumplimiento en base a los resultados, siendo insuficiente las declaraciones formales de su reconocimiento. De igual forma, en un Estado Constitucional, no bastan las formulaciones genéricas de democracia, Derechos Humanos y sujeción a la ley para fundamentar la legitimidad del poder. Más que cascarones vacíos, las manifestaciones del poder político devendrá en uno discriminador si no cumple con las disposiciones de la Cedaw.

Se podría alegar que la Cedaw no tiene el alcance genérico que posee la Constitución Política, necesaria para abarcar al conjunto de la población. Esto no es así. El ámbito de aplicación de la Cedaw no se dirige a proteger los derechos de un determinado sector, grupo o clase social. Hombres y mujeres, independientemente del lugar que ocupen en la colectividad, conforman la especie humana, constituyéndose así en la categoría básica y primaria para su identificación. En otras palabras, antes de considerar la pertenencia a algún grupo que determine su especificidad, los seres humanos son hombres y mujeres, por lo que éstas últimas representan entonces más de la mitad de la población humana. De esta forma, en cualquier acto, disposición, acción, omisión o norma que emane del poder, va a involucrar necesariamente a las mujeres, tanto por su número sin también por el hecho de que en toda relación inter-humana, intervenga o no el Estado, va a estar involucrada de alguna forma una mujer.

Es la Cedaw la que va a establecer los límites al poder para que éste no devenga en discriminatorio. Es de ella que se extraen los criterios decisivos para medir, evaluar, monitorear la efectividad de las normas y de las políticas públicas. Es la

que va a definir la validez de las normas, siendo además la fuente central para la interpretación y forma de aplicación de las normas, de las políticas públicas y de todas las actuaciones del poder público. Establece las directrices que deben ser acatadas en la elaboración de disposiciones jurídicas, políticas y administrativas, conteniendo además los principios bajo los cuales éstos deben ser aplicados e interpretados.

Es por ello que la Cedaw va más allá de ser una declaración de reconocimiento formal de los Derechos Humanos de las mujeres. La Constitución Política es la fuerza ideológica que legitima el poder, al expresar los objetivos y finalidades que el Estado debe de cumplir y desarrollar. La Cedaw establece los criterios concretos para que el poder no sea discriminatorio, con lo cual se convierte en la fuente decisiva que determina si éstas metas se están cumpliendo o no, definiendo así su verdadera legitimidad.

Por otra parte, la Cedaw se convierte en el instrumento jurídico por excelencia que desarrolla el marco más actual y avanzado en el que debe de interpretarse y aplicarse el derecho a la igualdad. En otras palabras, es el instrumento jurídico más completo sobre la Igualdad, no superado ni modificado por algún otro Convenio. En ese sentido, la Cedaw vino a ampliar el contenido de la Constitución Política. Todas sus normas y en especial el artículo 33 constitucional que establece la igualdad ante la ley, deben de interpretarse y aplicarse a la luz de los mandatos de la Cedaw. El derecho a la igualdad, abastecido hasta ahora con la fuerza del concepto de la justicia distributiva que impulsa el valor Solidaridad, rompe dichas fronteras al tener que abrazar los nuevos planteamientos axiológicos y jurídicos que sobre la Igualdad hace la Cedaw.

Por su rango constitucional, la Cedaw se convierte en la Carta Magna que enmarca la forma en que deben de aplicarse los Derechos Fundamentales al contener las directrices en que

debe de desarrollarse la normativa y políticas en general y en forma especial las que tengan como principales destinatarias a las mujeres. Contiene además los valores y principios de una nueva ética que expresa la forma en que se deben de desenvolverse las relaciones privadas y públicas hacia las mujeres. Es por ello que la Cedaw representa un hito tan decisivo como lo fue en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LESBIANAS Y GAYS EN PARAGUAY

*Rosa M. Posa Guinea**

1. Justificación

El tema de la orientación sexual está muy poco investigado en Paraguay, y menos aún su vinculación con los Derechos Humanos y la participación política.

La democracia, para ser real, debe incluir a todas las personas y esta inclusión depende, en muchas ocasiones del trabajo de los sectores **interesados** en ser incluidos, aunque la participación plena beneficie a toda la sociedad.

El tema de la orientación sexual (para algunas personas, opción o también preferencia afectivo-sexual) es un tema del ámbito privado que padece un tratamiento social discriminatorio, de ahí la necesidad de hacerlo público y sacarlo del tabú para convertirlo en un reclamo propositivo político y transformador.

2. Objetivos

- Argumentar la vinculación entre derechos sexuales y derechos humanos.

* Pedagoga. Encargada de pedagogía y género en la ONG Teko Pyahu (ONG sector campesino). Encargada de la redacción del informe anual de DDHH sobre gays y lesbianas. Participante del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del IIDH.

- Analizar las causas de la baja participación política de lesbianas, gays, bisexuales. Elementos de la discriminación.
- Aproximarse a la percepción que tienen lesbianas y gays sobre políticas incluyentes.
- Ilustrar con ejemplos de países latinoamericanos las vías de reconocimiento.

3. Vinculación entre orientación sexual, derechos sexuales, derechos humanos y participación política

Los derechos sexuales se basan en los principios de no discriminación y de libertad que fundan los derechos humanos. Los derechos sexuales, que como señala Irene León¹, “son los más humanos de todos los derechos” porque “atañen el plano íntimo de las individualidades y opciones” incluyen la libertad de elegir, autonomía y ejercicio responsable de la sexualidad y derecho a una vida placentera, libre de violencia.

El término **derechos sexuales** como tal, no aparece en los acuerdos internacionales, pero sí queda definido en la Plataforma de Acción de Beijing, párrafo 96 “a tener control y decidir libre y responsablemente sobre materias relacionadas con su sexualidad, incluyendo la salud reproductiva y sexual, libre de coerción, discriminación y violencia” (párrafo 96).

Si tanto en la Plataforma de Acción de Beijing como en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del Cairo los derechos sexuales y reproductivos son considerados derechos humanos, se está reconociendo que son universales, absolutos, inalienables, inviolables e inherentes a las personas en tanto que derechos humanos.

¹ León, Irene, “Derechos sexuales y reproductivos. Los más humanos de todos los derechos”, en: www.covención_org_uy-Documentos.htm/.

Retomando el desarrollo de Irene León en su artículo “Derechos sexuales y reproductivos. Los más humanos de todos lo derechos”, puesto que durante siglos la sexualidad y la reproducción eran consideradas una única cosa, esta idea, daba lugar, en un principio, al control de las decisiones de las mujeres y después a políticas demográficas que se justificaban por el interés común pero que correspondían a ese mismo control.

Por esto, el concepto de derecho individual y universal le devuelve a estas cuestiones el carácter de humanas y permite separar lo sexual de lo reproductivo. A partir de ahí es **legítimo** escoger, y el hecho de optar forma parte de la democracia, por lo tanto, optar es una forma de vivir la democracia en lo privado también.

Entonces la libertad de elegir, esa libertad de opción sexual, reconoce los derechos de lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros. Y no solamente eso, sino que, según la autora, “alude al conjunto de personas que, privadas de la posibilidad democrática de ejercer la autonomía, sucumben, sin cuestionamientos, a la única opción legitimada socialmente: la heterosexualidad”².

Tanto el movimiento de mujeres, como los movimientos GLBT³ actuales plantean que los derechos sexuales son derechos humanos. La sexualidad forma parte de la vida privada de las personas, pero no el tratamiento social que se hace de ella. La discriminación basada en la sexualidad, se puede abordar en los principales tratados internacionales, donde se reconoce la no discriminación por “raza, color, sexo,

² *Ibid.*

³ GLBT (también LGTB), siglas adoptadas por las organizaciones internacionales para incluir a Gays, Lesbianas, Bisexuales y Transgéneros. En mi trabajo voy a usar estas siglas cuando hablo de políticas incluyentes de todas estas diversidades, pero no abordo el tema transgénero porque es amplio, diferente y no asimilable a la homosexualidad; sus demandas son diferentes, por ejemplo el derecho al reconocimiento de la nueva identidad en la cédula.

idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁴. No se especifica **orientación sexual** o **identidad sexual**⁵, estaría incluido en **cualquier otra condición**.

La libertad de elegir implica autonomía e independencia, y la garantía de tener esta libertad de elegir y un contexto apropiado para la autonomía tiene que ver con el ejercicio de la ciudadanía, con el derecho a tener esa posibilidad y a ser incluida/o y tener las garantías de ser protegida/o por los Estados. Que esa garantía sea real depende en gran medida de la capacidad de influir en las decisiones que se toman para el país, para ello es imprescindible una sólida organización social.

4. Participación política de lesbianas y gays.

Elementos de la discriminación

4.1.El problema y su contexto:

Discriminación hacia lesbianas y gays⁶

El problema

La discriminación que sufren gays y lesbianas en Paraguay por causa de su orientación sexual resulta todavía invisible en la sociedad. El único grupo organizado que existe con objetivos orientados hacia la lucha por los derechos de gays y lesbianas no tiene aún ninguna influencia en la definición de normas y políticas públicas que respondan a sus intereses como minoría discriminada en la sociedad. Uno de los principales

⁴ *Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Parte II artículo 2. Adoptado por la Asamblea general de la ONU el 16/12/1966 y entró en vigor el 23/03/1976.

⁵ En el glosario de términos hago una pequeña distinción entre los dos conceptos.

⁶ Me limito a la discriminación de lesbianas y gays ya que la definición del “problema” en el caso transgénero es diferente.

problemas por los que atraviesan gays y lesbianas en Paraguay es la invisibilidad; la **inexistencia** como persona con derechos ciudadanos. La homosexualidad masculina tiene una connotación negativa y perversa, y la femenina además de pasar desapercibida lleva consigo toda la carga de la discriminación por género, por esta razón pocas personas se encuentran dispuestas a defender públicamente sus derechos como homosexuales.

El miedo a reconocer públicamente la homosexualidad unido a la falta de conciencia ciudadana para organizarse como grupo discriminado en la lucha por los derechos, son las principales razones para que no exista un reconocimiento de la discriminación que sufren gays y lesbianas: “El reconocimiento de la no discriminación por orientación sexual aparece así como una condición esencial para el disfrute por parte de los homosexuales de los derechos humanos reconocidos al resto de la población”⁷. Pero en Paraguay no se admite siquiera que el problema existe, **no se sabe** que hay muchas violaciones de los derechos de gays y lesbianas.

En Paraguay el tema de la homosexualidad comienza recién a debatirse:

Hay muy poca información en Paraguay sobre las discriminaciones que han sufrido o sufren personas con orientación sexual diferente a la establecida como **normal**. Hasta hace muy poco no existían organizaciones de homosexuales, de lesbianas, bisexuales, travestis o transexuales. No hubo ni hay organizaciones de la sociedad civil que se ocupen del tema y mucho menos del Estado. Se trata de algo que se oculta, de lo que todavía se prefiere no hablar o hablar en voz

⁷ Rivas Vañó, Alicia, “Homosexualidad, privacidad y discriminación en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en: *Orientaciones. Revista de homosexualidades*, Fundación Triángulo, Madrid, 2000, p. 13-40.

baja, por temor a represalias y discriminaciones en los diferentes ámbitos de la sociedad⁸.

El contexto

Mirando someramente la situación de los diferentes países del mundo, Miguel Ángel Sánchez, presidente de la Fundación Triángulo de España⁹, señala que de 212 países analizados, en 88 las relaciones homosexuales son ilegales entre hombres, y son ilegales para mujeres en 44. En 78 países no se menciona nada sobre legalidad o ilegalidad en el caso de las lesbianas, y en 25 en el caso de los hombres gays, este es el caso de Paraguay.

Por lo tanto ya es **un paso** el que no sea ilegal; en el capítulo “Por la libre orientación sexual” del Informe de Derechos Humanos de Paraguay 1999¹⁰, el GAG-L (Grupo de Acción Gay-Lésbico) delimita así el marco legal en Paraguay:

La Constitución Nacional declara la igualdad en dignidad y derechos y la no discriminación: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien ...” (Art. 46). El Art. 4 Del derecho a la vida, garantiza la protección del honor y la reputación de las personas:

“...toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y síquica, así como en su honor y reputación...”. También se defienden los derechos a la libre expresión (Art.

⁸ Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L). “Derecho a la libre orientación sexual”. En: *Informe de Derechos Humanos 1999*, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 1999.

⁹ “Derechos Humanos de Gays y Lesbianas”. Jornadas por la no discriminación legal y social. 9, 10 y 11 de Diciembre de 2000. Asunción, Paraguay. Organizadas por el GAG-L (Grupo de Acción gay lésbico del Paraguay), con el apoyo de la Fundación Triángulo y del Consejo de la Juventud de España.

¹⁰ Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L). “Derecho a la libre orientación sexual”, en: *Informe de Derechos Humanos 1999*, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 1999.

25) y a la intimidad (Art. 33). Sin embargo, estos derechos que reconoce la Carta Magna no sirven para la protección real de las minorías sexuales, ya que no se traducen en leyes que puedan protegerlas.

El Capítulo IV de la misma Constitución, donde se habla de los Derechos de la Familia, discrimina a las parejas homosexuales, ya que no reconoce las conformadas por personas del mismo sexo en matrimonios ni en las uniones de hecho.

Respecto al derecho laboral, partiendo de la propia Constitución, el Art. 88 sobre la no discriminación en el trabajo, que dice “No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnico, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales...” no incluye a la orientación sexual como motivo susceptible de discriminación que requiera ser protegida.

El Código Laboral también declara la no discriminación en el trabajo: “No podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión pública o condición social” (Art.9), pero tampoco menciona la orientación sexual. Debido a esta razón no constituye una garantía real para los y las homosexuales que son despedidos o despedidas de sus trabajos por su orientación sexual.

Sin embargo, si miramos el marco legal internacional más “inmediato” en la Declaración socio-laboral del MERCOSUR, que firmó Paraguay en 1998, sí aparece especificada la orientación sexual como motivo de discriminación: “Artículo 1º.- Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, tratamiento y oportunidad en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión por motivo de raza, origen nacional, color, sexo u **orientación sexual**, edad, credo, opinión política o sindical, ideológica, posición económica o cualquier otra

condición social o familiar, en conformidad con la disposiciones legales vigentes”. Pero esta declaración no compromete las legislaciones nacionales de los países.

Siguiendo con el marco nacional:

El Código Civil vigente discrimina a las parejas de homosexuales y tampoco reconoce las uniones de hecho de parejas del mismo sexo (Art.217). Declara como un impedimento para el matrimonio a la homosexualidad: “No pueden contraer matrimonio entre sí: g) las personas del mismo sexo” (Art. 140).

Además de prohibir el matrimonio, el Código establece la unión de parejas del mismo sexo como motivo de nulidad del matrimonio y lo reitera dos veces en el mismo Art. 179: “El matrimonio es nulo: a) cuando se realiza con alguno de los impedimentos establecidos en los arts. 140, 141, 142; y b) cuando se ha contraído entre personas del mismo sexo”.

Como no reconoce a las parejas homosexuales en el matrimonio ni en uniones de hecho, todas las protecciones legales que gozan las familias heterosexuales son negadas para las que no lo son. Esto deriva en que no se puede establecer una relación de afinidad jurídica en la pareja y no existen derechos para sus integrantes. De hecho, al no reconocerse la unión no se tiene en cuenta, por ejemplo, la obligación de prestación de alimentos, la subrogación de contratos de locación (derecho que pasa a los y las herederos) y derechos de sucesión.

Además esta “negación” en el código Civil implica que, en la teoría, la ley 1600 “Contra la Violencia Doméstica”, que es un logro del movimiento de mujeres en el país, no proteja a las víctimas de violencia doméstica en parejas de lesbianas o gays ya que establece su alcance a “toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado

por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (Art.1º). Aunque sí protegería a hijas/os maltratadas/os por su orientación sexual. De todas formas no hay jurisprudencia en el país, ninguna persona lesbiana o gay ha presentado denuncias formales como víctima de violencia intrafamiliar, lo que no significa que no existan casos en parejas gays y lesbianas.

El Código Penal (Ley N° 1.160/97) contiene una disposición claramente discriminatoria. Atendiendo a los artículos 137 y 138, se deduce que el consentimiento sexual se admite desde los 16 años, tanto para actos heterosexuales, como homosexuales. Sin embargo, mientras la pena para el estupro (relaciones no matrimoniales con menores de 14 a 16 años) es sólo de multa, para los actos homosexuales con menores de 16 años, la pena se eleva hasta los dos años de privación de libertad conmutables por multa.

Con respecto al marco legal internacional, según el informe de Derechos Humanos del Grupo de Acción Gay-Lésbico, puede resumirse aludiendo a la declaración Universal de Derechos Humanos y a un trabajo editado por Amnistía Internacional:

La Declaración de los Derechos Humanos es Universal porque abarca a todas las personas “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”¹¹, sin embargo el texto de la Declaración no reconoce explícitamente la orientación sexual o preferencia afectivo - sexual, y ninguna de las resoluciones posteriores lo hace, y aunque en la generalidad se incluya a las minorías sexuales, éstas necesitan un

¹¹ *Declaración Universal de los Derechos Humanos.*

reconocimiento explícito al igual que otros grupos discriminados que sí son reconocidos específicamente, como las minorías étnicas y lingüísticas.

Según Amnistía Internacional¹² los atropellos y discriminaciones contra lesbianas y gays violan pactos internacionales como la Convención de la ONU para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los tres ratificados por Paraguay, por lo que nuestro país debería adecuar sus leyes a dichos pactos internacionales, y que si el Estado no da las garantías necesarias para la protección, es responsable directo de la violación de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, que no pueden ejercer libre y legítimamente su sexualidad.

De hecho, la Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas¹³, en el fallo que emitió en el caso *Toonen c/Tasmania* (1994), señaló que la prohibición de discriminar por razones de **sexo** a la que aluden los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “debe entenderse que incluye la orientación sexual”. Este pacto fue ratificado por Paraguay.

4.2. Ámbito en el que se presenta el problema

El problema se presenta en todos los ámbitos del país, los informes hasta ahora publicados toman datos provenientes fundamentalmente de Asunción. Sí se sabe con certeza que no hay grupos organizados visibles en ciudades del interior del país o en zonas rurales y a través de datos no confirmados se sabe que las dificultades para expresarse y para vivir una vida

¹² *El Derecho a la propia Identidad. La acción a favor de los Derechos Humanos de gays y lesbianas*, Ed. Amnistía Internacional, 1999.

¹³ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue creado para vigilar el cumplimiento de los Estados parte de los compromisos adquiridos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

con plenos derechos tienen una carga más pesada para gays y lesbianas del interior del país.

El no reconocimiento: pinceladas históricas que influyen en Paraguay

- **Moral dominante.** La sociedad paraguaya ha heredado toda la concepción que el cristianismo tiene de la sexualidad:

Hasta principios de la Edad Media, en que la conducta homosexual pasó a ser definida como un pecado y un delito, no se inventaron palabras para identificar a las personas que buscaban parejas sexuales de su propio sexo. La condena de la homosexualidad fue parte de un cambio de pensamiento moral respecto a la sexualidad acontecido varios siglos después de Cristo.

Cualquier actividad sexual que no condujera a la concepción se consideraba ilegítima y antinatural¹⁴.

- **Tópicos que aún están vigentes.** La vinculación de la homosexualidad -sobre todo masculina- con el abuso sexual a menores, con las prácticas orgiásticas y sadomasoquistas ha dado una imagen siniestra de la homosexualidad y no sólo ha dañado a homosexuales y lesbianas sino que ha aumentado la ignorancia de la sociedad¹⁵.
- **Ciencia.** también ha influido la visión que la ciencia ha tenido de la homosexualidad en el tratamiento jurídico de los derechos, si bien eso se ha superado, ya que la Sociedad Norteamericana de Psiquiatría dejó de considerarla como enfermedad ya en 1973, y la OMS a principios de la década de los 90.

¹⁴ Mondimore, Francis Mark, *Una historia Natural de la homosexualidad*. Ed. Paidós. Barcelona 1998, p. 42.

¹⁵ Rivas, "Homosexualidad...", p. 13-40.

El no reconocimiento: pinceladas históricas de la dictadura de Stroessner

El GAG-L hizo una pequeña investigación histórica de la que relevó dos casos ocurridos bajo la dictadura del General Alfredo Stroessner de persecución y represión a homosexuales hombres¹⁶:

- El asesinato de Bernardo Aranda que sucedió el 1 de setiembre de 1959 en Asunción. Como “*se sospechaba*” que la víctima era homosexual, se dedujo automáticamente que los autores del supuesto crimen también lo eran y que por lo tanto cualquier homosexual estaba involucrado. Como consecuencia de eso 108 homosexuales hombres fueron detenidos para realizar las investigaciones del supuesto asesinato; con los nombres de los detenidos fue difundida una lista que se conoció como “la lista de los 108”.

El caso Aranda generó en la sociedad paraguaya una reafirmación de los prejuicios contra la homosexualidad, el mote de los “108 y un quemado” (que hace referencia al número de homosexuales que fueron apresados y a la muerte de Bernardo Aranda), se socializó y hasta hoy se lo utiliza como una forma de descalificar a las personas aludiendo a su orientación sexual

- El caso Palmieri (de 1982) tiene muchas características similares al de “los 108 y un quemado”. Después que la Policía encontrara el cuerpo sin vida de Mario Luis Palmieri, fueron apresadas arbitrariamente más de 600 personas, entre ellas la mayoría hombres que se suponía eran homosexuales. No existe una única hipótesis del por qué se vinculó el crimen con la homosexualidad, y las

¹⁶ Esta información se consiguió a través de entrevistas personales a las víctimas de las represiones, testigos y familiares de las personas asesinadas, a quienes el GAGL agradece su valiosa colaboración.

muchas versiones que corrieron, lejos de aclarar lo que sucedió, violaron la intimidad de las personas. Estuvieron recluidos desde varios días a varios meses, durante los que fueron torturados física y psicológicamente, sufriendo tratos degradantes y diferentes humillaciones.

Además de los secuestros y detenciones arbitrarias, se elaboraron listas con nombres de los que fueron apresados, que luego fueron distribuidas en empresas privadas, universidades y otros lugares, con el objetivo de dar una sanción social a quienes eran homosexuales. Como consecuencia de la publicación y distribución de las listas, los afectados fueron estigmatizados y discriminados, muchos fueron despedidos de sus trabajos y tuvieron que huir del país. Estas listas se encuentran en el Archivo del Terror¹⁷ y hoy constituyen una prueba de los crímenes que sufrieron estas personas.

Las violaciones de derechos humanos que se cometieron en estos dos casos específicamente, nunca fueron denunciadas, por lo que nadie fue procesado o procesada por estos crímenes.

- **Las lesbianas:** No existen casos conocidos de represión o torturas durante la dictadura a mujeres por homosexualidad. En una sociedad patriarcal, la discriminación hacia las mujeres las vuelve invisibles, por lo tanto también todo lo que les suceda.

Las violaciones a sus derechos no son explícitas; tener que vivir entre **cuatro paredes** constituye una violación del derecho a la libertad.

En el aspecto socio económico

La situación de discriminación por orientación sexual atraviesa toda la gama de acceso a recursos; la orientación

¹⁷ El Archivo del Terror es el archivo de la policía stronista que fue encontrado después de la caída del régimen dictatorial, el 22 de diciembre de 1990.

sexual exige un reconocimiento social y político de su diversidad y no tanto un redistribución de los recursos como sería uno de los aspectos de la discriminación por género. Obviamente cuantos menos recursos, menos posibilidades de acceso a la información.

4.3 Sectores de la población afectada en el pleno ejercicio de su derecho a la participación

Hombres y mujeres lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros. Este trabajo sólo se refiere a gays y lesbianas por tener más información sobre ellos/as y porque las necesidades y especificidades de las personas transgénero no se pueden simplemente asimilar y diluir en la homosexualidad.

No obstante, se puede decir que la discriminación hacia las personas transgénero limita el ejercicio de su ciudadanía y las expone a la violencia constante en la sociedad.

4.4 El derecho se ve negado u obstaculizado en la práctica

Existen muchas violaciones y discriminaciones hacia gays y lesbianas que no se reconocen y que son invisibles, algunos de ellos son:

- Discriminación laboral (el GAG-L recibe más de 10 denuncias al año sobre expulsiones, de las cuales se publican 6, se estima que los hechos que no se denuncian cuadruplican los que se denuncian).
- Discriminación familiar y violencia (hombres y mujeres que son golpeados/as a causa de su orientación sexual o que son expulsados/as de sus hogares).
- Violencia pública: gays y lesbianas son agredidos/as verbalmente o físicamente a la salida de los locales de encuentro.
- Discriminación en los medios de comunicación que vinculan la homosexualidad al crimen y a la delincuencia.

- Discriminación por parte del Estado que no protege ni pone los medios para proteger a las víctimas de violaciones de DDHH, mantiene leyes discriminatorias.
- Abuso por parte de los/as profesionales de la psicología o psiquiatría que medican a gays y lesbianas sin consentimiento informado y desconociendo las normas de la OMS.
- Desprotección en caso de violencia doméstica.

Falta de influencia en la definición y elaboración de normas y políticas públicas que incluyan las necesidades de gays y lesbianas.

4.5 Importancia e implicaciones

Las implicaciones o consecuencias que tiene esta situación **para los sectores afectados**, son las citadas en el apartado anterior a las que podemos agregar:

- El no reconocimiento legal de las uniones de hecho entre personas de un mismo sexo.
- La escasez de grupos organizados de gays y lesbianas que luchan por sus derechos.
- El constante temor a la pérdida del empleo de gays y lesbianas hace que tanto su organización como las denuncias de casos por discriminación y violación de derechos sea muy difícil.
- El temor de las instancias ciudadanas a ser también estigmatizadas si recogen propuestas de igualdad social para gays y lesbianas.

Para la sociedad en general

No existe una democracia real si hay sectores excluidos, tampoco existe igualdad ni justicia. La discriminación aumenta la ignorancia y la falta de apertura en la sociedad.

Desde la perspectiva de los derechos humanos es importante comprenderla y resolverla porque la ciudadanía plena implica que se reconozca la plenitud de los derechos y los derechos humanos son universales, es decir, para todas las personas. Según Hannah Arendt “Ciudadanía es el derecho a tener derechos”¹⁸.

Y los derechos se tienen y se pueden ejercer en un contexto democrático, es decir, un contexto que incluya la diversidad, es decir plural. Por lo tanto toda minoría (étnica, lingüística, sexual) tiene derecho a organizarse, a ser tenida en cuenta en las políticas que pretenden ser para todo un país. “Se trata de reflexionar sobre si realmente se toma en serio la idea de que los derechos humanos son la protección del individuo y de las minorías frente al poder democrático de la mayoría, por encima de las objeciones morales que esa mayoría tenga relación con el individuo”¹⁹.

5. La percepción de la población afectada frente al problema. Su reacción

La homofobia interior en lesbianas y gays (producto de la enorme presión social) genera que no se perciban los derechos propios como derechos legítimos e inalienables, sino como **favores o excepciones**. Lo más habitual es tener que ocultarse para sobrevivir (conservar el empleo) a no ser que se produzcan coyunturas favorables que se sienten como **extraordinarias** por ejemplo un empleador/a que acepta y no discrimina.

La continua desvalorización externa unida al prejuicio difuso de que “no se está en lo correcto” va formando esta homofobia que dificulta el fortalecimiento de la conciencia

¹⁸ CDE Centro de Documentación y Estudios. Área Mujer. “Curso de formación en Género y Ciudadanía” Asunción. Junio 2000.

¹⁹ Rivas, “Homosexualidad...”, p. 13-40.

ciudadana de gays y lesbianas con respecto a su realidad. Por ejemplo, para gays y lesbianas docentes la falsa creencia de que toda persona homosexual es abusadora de menores se convierte en un elemento de fuerte presión que viene de las mismas instituciones educativas, los grupos de madres y padres. Este prejuicio restringe la libertad de la persona y ante la probabilidad de tener que enfrentar falsas acusaciones se prefiere ocultar la orientación sexual limitando así la participación ciudadana en tanto que sector afectado por la discriminación. El trabajar por los propios derechos puede tener consecuencias negativas por las y los activistas, como la pérdida del empleo, la discriminación familiar, etc.

Sin embargo estas barreras sociales no significan que no exista un interés en que la sociedad modifique sus parámetros de convivencia, o que no haya temas de interés común percibidos como importantes para gays y lesbianas.

Al respecto, se presenta una pequeña investigación ilustrativa que no pretende poder extrapolarse a la población, es de reducidas dimensiones pero puede servir para tener una aproximación al tema o como primera idea para un estudio posterior.

El **objeto del estudio** fue la percepción de lesbianas y gays sobre la inclusión de los derechos GLBT²⁰ en políticas públicas.

Se ha encuestado a 35 de las personas que acudieron a un evento del GAG-L²¹ el 31 de Agosto de 2001.

²⁰ GLBT son las siglas de Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgéneros. (a veces es GLBTT porque agrega transexuales) GLBT es utilizado por las organizaciones internacionales de derechos haciendo referencia a toda la población discriminada bien por orientación, bien por identidad de género o sexual. En este trabajo sólo me referiré a lesbianas, gays y bisexuales, ya que la temática transgénero y transexual es diferente, muy amplia y no puede ser asimilada a la homosexualidad.

²¹ GAG-L Grupo de Acción Gay Lésbico. Grupo que trabaja por los Derechos Humanos de lesbianas y Gays en Asunción desde 1999.

El cuestionario consistía en señalar, entre unos temas propuestos, cuáles eran, en la opinión de las personas encuestadas, más importantes en las políticas a favor de lesbianas y gays²².

Como primera conclusión señalaré que los temas percibidos como más relevantes fueron la educación a la no discriminación en las escuelas y los relacionados con legislación.

Esquema de la investigación ilustrativa

- Introducción
- Población de estudio
- Cuestionario
- Personas encuestadas por sexo
- Cuadro 1: Resultado de los “votos”
- Gráfico 1: diferencias entre las respuestas de mujeres y hombres
- Importancia de la modificación de las leyes

Antecedentes del tema

Existen dificultades para encontrar datos de un gran número de personas, ya que la estigmatización de la homosexualidad masculina y la invisibilización de la femenina, hacen que resulte difícil para lesbianas y gays acercarse por temor a organizaciones que trabajan en el tema. Por lo tanto, dadas las limitaciones de este trabajo, tiene un fin ilustrativo y de aproximación al tema.

Para el estudio sobre los temas de políticas a favor de GLBTT, elegí a las personas que acudieron a un evento social

²² En ningún momento se preguntó por la orientación sexual de las personas que rellenaban el cuestionario, esto significa que no todas las personas encuestadas son necesariamente lesbianas o gays, aunque sí en su mayoría.

para recaudar fondos para el GAG-L, ya que era la oportunidad de contar con cierto número de gays y lesbianas. La naturaleza del evento hacía complicado el hecho de rellenar un cuestionario, por lo que se hizo de la forma más simple.

Población de estudio

Lesbianas y gays residentes en Asunción que frecuentan organizaciones (que reivindican sus derechos) o también lugares de encuentro.

Cuestionario

El cuestionario consistió en una lista de temas. Había que señalar con una cruz lo que se identificaba como importante. Los temas propuestos fueron los siguientes:

- parejas de hecho reconocidas (concubinato)
- matrimonio
- adopción
- seguro social para la pareja
- educación a la no discriminación por homosexualidad en las escuelas
- ley contra la discriminación
- un artículo que especifique la no discriminación por orientación sexual en la Constitución
- un artículo que especifique la no discriminación en el código laboral
- informe anual de la situación de DDHH de lesbianas y gays
- información y prevención sobre VIH SIDA para lesbianas y gays
- otros

Personas encuestadas por sexo

Al final del cuestionario se preguntaba el sexo de la persona encuestada con el fin de poder separar las respuestas de mujeres y hombres y constatar similitudes o diferencias.

Se encuestó:

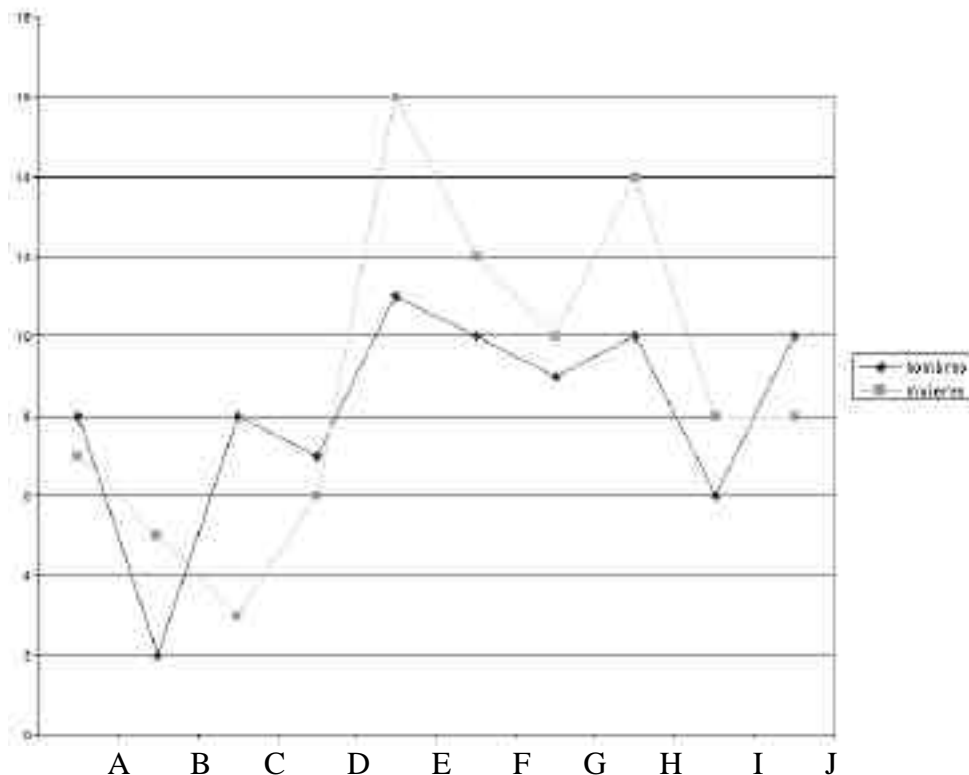
- mujeres 17
- varones 14
- sin identificarse 4

El resultado de los “votos” fue el siguiente:

Cuadro 1
Resultado de los votos

1. parejas de hecho reconocidas (concubinato)	15
2. matrimonio	8
3. adopción	
4. seguro social para la pareja	14
5. educación a la no discriminación por homosexualidad en las escuelas	28
6. ley contra la discriminación	23
7. un artículo que especifique la no discriminación por orientación sexual en la Constitución	21
8. un artículo que especifique la no discriminación en el código laboral	27
9. Informe anual de la situación de DDHH de lesbianas y gays	15
10. Información y prevención sobre VIH SIDA para lesbianas y gays	19

Gráfico 1

Diferencia de percepción en mujeres y hombres

- A. Parejas de hecho reconocidas
- B. Matrimonio
- C. Adopción
- D. Seguro social para la pareja
- E. Educación a la no discriminación po homosexualidad en las escuelas
- F. Ley contra la discriminación
- G. Un artículo que especifique la no discriminación por orientación sexual en la Constitución
- H. Un artículo que especifique la no discriminación en el código laboral
- I. Informe anual de la situación de DDHH de lesbianas y gays
- J. Información y prevención sobre VIH SIDA para lesbianas y gays

El tema considerado fundamental es la educación en la no discriminación por homosexualidad en las escuelas, seguido de un modificación en el Código Laboral. Debemos señalar la baja puntuación que obtuvo el matrimonio homosexual como derecho sentido por las personas encuestadas.

La escuela es un importante vehículo legitimador de las discriminaciones, tanto en los contenidos, materiales, profesorado, etc. Pero así como existen programas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el sistema educativo (como el PRIOME²³ en Paraguay) no existen ni acciones, ni aportes previstos para la no discriminación de lesbianas y gays, más bien al contrario. Sólo podemos encontrar algunos manuales de educación sexual que incluyen el tema de forma no discriminatoria, aunque tratado como una excepción a la norma heterosexual.

Volviendo al estudio, podemos constatar una diferencia entre las respuestas de mujeres y hombres, lo cual quiere decir que los intereses no son los mismos y revela la importancia de hacer un tratamiento diferenciado para no caer en el error de pensar que los intereses de las mujeres son los mismos que los de los hombres o viceversa.

Constatamos que el tema esencial es la educación, seguido de la modificación en el código laboral. Sobresale la escasa puntuación de la adopción como derecho que habría que reivindicar.

Siendo el matrimonio uno de los derechos considerados menos importantes por las mujeres y los hombres encuestadas/os, las mayores diferencias se constatan en el tema de la adopción. Mientras que las mujeres encuestadas han considerando el matrimonio homosexual más importante que la adopción, no ha sido así en los hombres que han priorizado la adopción al matrimonio.

²³ PRIOME: Programa para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer en Educación.

Si estableciéramos un orden de importancia de los temas que se consideran prioritarios entre las 35 personas encuestadas (mujeres y hombres) veríamos que la educación en las escuelas es el “más votado”. El tema de la educación a la no discriminación es el primer tema tanto en mujeres como en varones.

Se percibe una mayor “uniformidad” en los temas elegidos por los varones, es decir, hay 4 temas que se consideran casi igualmente importantes:

- la educación,
- la modificación del código laboral agregando un artículo (o un inciso) que especifique la no discriminación por orientación sexual,
- la ley contra la discriminación,
- información sobre VIH /SIDA.

Las mujeres encuestadas han considerado igualmente importantes, como mencioné anteriormente, la educación, a lo que se añade la modificación del código laboral. Pero uno de los elementos de diferencia es el interés por el tema de VIH SIDA, ya que tradicionalmente se considera que el contagio entre lesbianas es “inexistente”. Ocurre ahora, como en otras cosas, que empieza a otorgársele importancia después de muchos años de silencio y falta de información. Es reciente abordar el tema de “sexo seguro” entre lesbianas. Los homosexuales masculinos, al ser una población estigmatizada desde el principio de la epidemia del SIDA y vinculada aun cuando las cifras demuestran que cada vez son más las mujeres heterosexuales que son infectadas, demuestran una mayor conciencia sobre el tema.

Lo cierto es que tanto el Plan Nacional de Lucha contra el Sida como ONU SIDA en Paraguay no han implementado políticas dirigidas a lesbianas y las dirigidas a homosexuales masculinos se han limitado a la distribución de preservativos y

folletos informativos con contenido e ilustraciones exclusivamente heterosexuales.

Gráfico 1 ilustra, asimismo, la diferencia de respuestas entre mujeres y hombres, lo que significa que el enfoque de género es necesario siempre que se trate de personas y que no se puede tratar a la población homosexual como algo monolítico con las mismas necesidades e intereses.

La mayor parte de las respuestas están vinculadas con un cambio en la legislación. He tomado como parámetros las modificaciones en la Constitución, en el Código Laboral y la Ley contra la Discriminación, aún sabiendo que una ley de parejas de hecho reconocidas sería supondría también un cambio.

Importancia de la modificación de las leyes

La conciencia de que el cambio en las leyes es un marco al que ajustarse y al que recurrir no significa que se considere que la modificación legislativa cambia la vida real de las personas, como ya es conocido. Pero, en el caso de la discriminación por orientación sexual, una transformación del marco legal, no solamente supondría una obligación de protección de parte del Estado, sino también el reconocimiento de la existencia como población y como población discriminada, ya que hasta ahora no se considera ni la existencia.

Conclusiones de este pequeño estudio

La base de toda discriminación es una educación errónea que jerarquiza a las personas en mejores y peores. Trabajar a partir de ahí sería un punto clave para eliminar prejuicios. No obstante, padres, madres, educadoras y educadores no se escapan de la discriminación hacia gays y lesbianas y hay mucho camino por recorrer antes de incluir el tema en el currículo escolar. En varios países se ha tratado el tema con éxito²⁴.

²⁴ Un ejemplo queda recogido en el vide documental Vide "Its elementary". Sobre el tratamiento de temas gay en las escuelas en EEUU. Fundación Triángulo. 1998.

En 2001 el Grupo de Acción Gay-Lésbico recibió a un grupo de alumnas de un colegio privado que querían hacer un trabajo sobre el tema y que habían sido orientadas por la profesora, pero de este hecho más o menos informal a la inclusión de los temas en las escuelas hay un gran trecho por recorrer todavía. El cambio en las leyes aparece como el camino más deseado, siguiendo, quizás los pasos de las mujeres organizadas de Paraguay en la modificación del código civil y con la ley 1600 contra la violencia doméstica. Es importante constatar las diferencias de intereses entre mujeres y hombres y la diversidad en sus esferas de preocupación, como en el tema del matrimonio y la adopción ya que, mientras para las lesbianas entrevistadas lo menos importante fue la adopción, para los gays entrevistados es el matrimonio. Aunque hay que ser conscientes de las limitaciones de este estudio que es meramente ilustrativos.

El primer paso es, pues hacer reconocer la existencia, la discriminación, hacerse visibles como dice Pierre Bourdieu²⁵ “la opresión entendida como ‘invisibilización’ se traduce en un rechazo de la existencia legítima y pública, es decir, conocida y reconocida, especialmente por el derecho y en una estigmatización que sólo aparece cuando el movimiento reivindica la visibilidad”.

La población nacional no tiene, o no expresa, por lo menos conciencia sobre este tema, incluso en los ámbitos de reflexión sobre los problemas del país, la no inclusión de las lesbianas y los gays como parte de la población es habitual.

Cuando se habla de “sectores vulnerables” no se piensa en LGTB, se considera como algo no necesario, exótico, no pertinente o no serio para ser incluido ya que no se entienden las consecuencias sociales de algo tan privado como la vida sexual. Además que se imagina como un sector monolítico,

²⁵ Bourdieu, Pierre, *La dominación masculina*. Anagrama. Barcelona 2000.

como si no existieran lesbianas y gays campesinos y campesinas, y todo clase de personas, sin techo, y no pesara la discriminación a la hora de reivindicar otros derechos²⁶.

Un ejemplo de esto es la descalificación pública que, según el informe del GAG-L²⁷, hizo la que fue titular del Instituto Nacional del Indígena hasta septiembre de 2000, al realizar declaraciones a los medios de comunicación, argumentando la homosexualidad para descalificar a un líder indígena: “no sé cómo quieren que les represente un homosexual”²⁸. Este hecho que puede parecer anodino, es importante en la vida de lesbianas y gays a la hora de animarse a reivindicar derechos básicos.

La percepción de otros sectores sociales. Su reacción

El GAG-L forma parte de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), esto es un reconocimiento de la inclusión de los derechos de gays y lesbianas como derechos humanos. Aunque no haya habido todavía la oportunidad de sondear las actitudes en el seno de todas las organizaciones integrantes.

Por otro lado, el GAG-L forma parte de la Red Nacional de Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar, que coordina la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Pero todavía no se ha introducido una reflexión sobre la violencia doméstica en parejas de gays o lesbianas y en su inclusión en la ley 1600 contra la violencia doméstica.

²⁶ Según el Informe de La titular del INDI (Instituto Nacional del Indígena) hasta setiembre, Leni Pane, realizó declaraciones a los medios de comunicación, argumentando la homosexualidad para descalificar a un líder indígena: “no sé cómo quieren que les represente un homosexual”. Esta manifestación pública de homofobia por parte de una persona ocupante de un cargo público de dirección en el Estado, además de reforzar la cultura discriminatoria hacia gays y lesbianas, viola las garantías de ciudadanas/os para ejercer su derecho a la libre orientación sexual.

²⁷ Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L). “Derecho a la libre orientación sexual”. En: *Informe de Derechos Humanos 1999*, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 2000, p. 130.

²⁸ Diario La Nación 12/09/2000 p. 18 citado en Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L). *Ibidem*, p. 130.

En cuanto a otras organizaciones en el país y respecto al GAG-L hay sensibilidad por parte del MOC (Movimiento de Objeción de Conciencia) y del MOBE (Movimiento por la Obtención del Boleto Estudiantil) y de una parte del movimiento de mujeres, ya que estas organizaciones han apoyado las iniciativas del GAG-L. Además de otras ONGs, como son, el Colectivo de Mujeres 25 de Noviembre, el CDE (Centro de Documentación y Estudios), el Grupo Luna Nueva, etc. Y desde hace poco tiempo está empezando a ser un referente del tema, ya que se trata del único grupo que trabaja desde esta perspectiva²⁹.

Causas

Las causas de la invisibilidad, la discriminación, que genera la no influencia en los espacios de decisión para ser incluidas en la democracia son históricas y, como se menciona anteriormente vienen de:

- una moral cristiana que clasificó lo que es y lo que no es pecado o como dice Line Bareiro refiriéndose a las características desde una perspectiva de género de los Estados Latinoamericanos “la influencia de la Iglesia católica que logró convertir en delito lo que ella considera pecado”³⁰.
- una ciencia que fue discriminatoria durante mucho tiempo y que todavía lo es.
- los tópicos y creencias sociales.

Estos producen los fenómenos de autoexclusión u homofobia internalizada a través de los cuales las personas asimilan la discriminación para sí mismos.

²⁹ Existe el CHOPA Comunidad Homosexual del Paraguay, que está más centrado en la lucha contra el SIDA.

³⁰ Bareiro, Line, “El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana”, en: *De poderes y saberes: debates sobre reestructura política y transformación social*, DAWN, REPEN, Montevideo, 2000.

Las personas que legislan forman parte de la sociedad y no se libran de los prejuicios predominantes en la sociedad. Esto crea insuficiencias en la legislación que no especifica y no protege los derechos de lesbianas y gays.

Entre los factores que entran su solución está el peso que la iglesia católica **tradicional** tiene en la sociedad paraguaya y las grandes dosis de desconocimiento y homofobia que expande sin miramientos entre la población.

Otra cuestión importante es la falta de conciencia de los propios derechos en lesbianas y gays.

6. Alternativas de superación, vías de reconocimiento, algunos ejemplos de países latinoamericanos

En este apartado hago un recorrido por algunos países de Latinoamérica, a través de algunos ejemplos que no son necesariamente los más relevantes en los diferentes contextos nacionales, por ejemplo no aludo a las propuestas de parejas de hecho reconocidas en Brasil o en México DF, ni describo situaciones de muchos otros lugares, la intención es simplemente dar algunos ejemplos de posibles vías de reconocimiento que se están dando en la actualidad.

6.1 Argentina: propuesta de ley de parejas ³¹

El 11 de Diciembre de 1998, la diputada Laura Musa presentó a la Cámara de Diputados de la nación Argentina un proyecto de Ley: “Partenariato para unión civil de parejas de mismo sexo”. Las características de esta ley son que es exclusiva para personas del mismo sexo, ya que las heterosexuales tienen otro camino como el matrimonio civil y

³¹ Incluyo esta propuesta argentina sin entrar en las fundamentadas críticas que se han hecho a los presupuestos en los que se basa.

contempla, entre otras cosas, la protección contra la violencia familiar y los derechos sucesorios. Esta ley debe ser votada por el Parlamento argentino próximamente³².

6.2 La propuesta Uruguaya: una modificación del código penal

Según la información del IGLHRC³³, se trata de agregar a un artículo del Código Penal la orientación sexual y la identidad sexual o de género a la serie de minorías que se pueden ver afectadas por actos de discriminación, violencia moral, física o psicológica, con una sanción prevista. El proyecto, presentado por el Diputado Abdala, fue aprobado por unanimidad en la Comisión de Constitución y Códigos de Uruguay, y en el momento de la redacción de este trabajo (Octubre 2001), debe todavía ser votada en la plenaria de la Cámara. De ser aprobada allí luego pasará a la Cámara de Senadores, donde sufrirá el mismo proceso.

La importancia de que se nombre explícitamente como **minoría vulnerable** radica en que la violencia hacia lesbianas, gays y sobre todo transgéneros, se considera como natural y no punible y es muy difícil de denunciar. La existencia de esa especificación en la ley hará la vida un poco más justa en Uruguay.

³² En el momento de terminar el trabajo, que es octubre de 2001.

³³ La misión de la Comisión Internacional de Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (según sus siglas en inglés IGLHRC) es la de observar, documentar y dar respuestas a las violaciones de los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, personas con VIH y SIDA, así como de las personas oprimidas debido a su identidad sexual o conducta sexual con personas en edad de decidir.

6.3 Colombia: Fallo de la Corte Suprema de Justicia a favor de Alba Nelly

El 11 de Octubre 2001, la corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, falló a favor de Alba Nelly Montoya la tutela que se había interpuesto en el mes de agosto para proteger su derecho a recibir la visita privada de su compañera.

El recurso de tutela fue una estrategia jurídica para complementar la lucha iniciada en el caso de Marta Álvarez que se adelanta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El recurso había sido negado en primera instancia por el Tribunal superior de Pereira el 2 de Agosto 2001.

Así la Corte Suprema de Justicia ordena a la directora de la reclusión de Mujeres de Risaralda, conceder la visita lésbica solicitada en las mismas condiciones en las que se concede a otras reclusas que reciben visita heterosexual.

6.4 Panamá: Reconocimiento de personería Jurídica de Grupo

Según información del IGLHRC, después de una lucha legal que duró tres años, la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá (AHMNP), -la primera organización de lesbianas y gays que se creó en el país- obtuvo personería jurídica.

La AHMNP se creó en abril de 1998. En febrero de 1999, la AHMNP presentó ante el Ministro de Gobierno y Justicia de Panamá una solicitud para ser reconocida legalmente. Los objetivos de la organización, tal como se los especificaba en los estatutos, eran: 1) Desarrollar actividades destinadas a concienciar a aquellos sectores de la población que sufren discriminación debido a su orientación sexual; 2) Contribuir a

la defensa de los derechos de tales poblaciones, y a la ejecución de sus responsabilidades, de manera que desarrollen completamente su potencial profesional, cultural, y socio-económico; 3) Identificar problemas educativos, jurídicos, laborales, y sociales sufridos por las poblaciones discriminadas por su orientación sexual, y sugerir soluciones.

El reconocimiento legal fue negado en enero de 2000 por el Ministerio con el argumento de que la AHMNP como asociación era contraria a la **moral y las buenas costumbres**.

A principios de año, Ricardo Beteta, presidente de la AHMNP, se reunió con miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) durante su visita a Panamá. Ricardo Beteta presentó un informe acerca de la situación de las personas LGBT en el país y los problemas legales que estaba encarando la AHMNP. Los miembros de la Comisión expresaron su oposición a cualquier restricción legal impuesta a la AHMNP.

El reconocimiento oficial es un paso importante para GLBTT en Panamá.

En Paraguay, CHOPA, Comunidad Homosexual del Paraguay obtuvo la personería jurídica en 1996 sin mayores problemas y actualmente la solicitud del GAG-L (Grupo de Acción Gay –Lésbico) se encuentra en mesa de entrada.

6.5 Brasil. Caso de indemnización: General Motors

Según otro informe de IGLHRC, *Nuances*, grupo por la libre expresión sexual de Porto Alegre (Brasil) informa que la filial de la General Motors en Gravataí, Rio Grande do Sul, fue condenada a pagar indemnización por daños morales al empleado Gilberto Biesek, despedido sin causa justa. La jueza de trabajo de Gravataí, Vanda Iara Maia Muller, confirmó en su

sentencia que a Gilberto lo despidieron por su orientación sexual. El proceso se encuentra en grado de recurso.

El empleado fue perseguido por su jefe, Edelmiro Benhur, durante más de dos meses antes de ser despedido. *Nuances*, grupo por la libre expresión sexual, acompañó el caso desde su comienzo y lo considera paradigmático en la lucha contra la discriminación en el empleo. Es la primera vez en el Brasil que a una empresa de este tamaño se la condena a pagar indemnización por daños morales por haber discriminado a un empleado homosexual.

Este es un ejemplo de la importancia de los grupos organizados en la modificación de leyes y en la consecución de casos de justicia.

6.6 Paraguay: campaña de sensibilización 108 motivos para no discriminar

Creación del GAG-L en 1999, que empezó tímidamente con manifestaciones en la prensa sobre temas concretos y la inclusión en el informe de la CODEHUPY (Coordinación de Derechos Humanos del Paraguay) en 1999 y 2000.

También la realización de jornadas por los Derechos Humanos de gays y lesbianas que se realizaron en Diciembre de 2000.

Apertura de una oficina para denunciar casos a partir de Abril 2001. Son actividades de un alcance limitado, entre Abril y Septiembre 2001, se recibieron aproximadamente unas 70 personas en consultoría psicológica, jurídica o simplemente en demanda de información.

Entre Junio y Julio de 2001 empezó a hacerse más visible la acción del GAG-L en Paraguay con la campaña “108 motivos para no discriminar”³⁴.

³⁴ 108 corresponde a una cifra que en Paraguay significa maricón, puto, etc. porque alude a 108 homosexuales detenidos arbitrariamente en 1959 a raíz del

La primera parte de la campaña consistió en recoger entre las organizaciones y las personas razones y argumentos para no discriminar. Después se elaboró un documento con los motivos recogidos y se presentó ante la prensa. La campaña consistió en una serie de actos públicos que apoyaron Amnistía Internacional de Paraguay y la Coordinadora de Derechos Humanos (CODEHUPY) y apariciones en medios de comunicación nacionales, tanto radio como TV y prensa escrita. Los medios fueron los siguientes:

- Canal 13 Noticiero
- Canal 9
- Telefuturo
- Radio1
- Radio Cardinal
- Radio 1 de Marzo
- Radio Venus
- Radio Ñanduti
- Diario Noticias
- Diario Popular

La campaña contribuyó a iniciar el debate sobre el tema de la homosexualidad en la ciudadanía visto desde los derechos humanos. Además gran cantidad de personas acudió posteriormente al GAG-L a solicitar sus servicios.

El apoyo de Amnistía Internacional y de CODEHUPY fue esencial para el cumplimiento de los objetivos, de ahí que la articulación con otras instituciones sea importante para alcanzar la ciudadanía plena y obtener políticas incluyentes.

Otras acciones deberían llevarse a cabo para lograr o ampliar la participación política de lesbianas y gays

Continuar el trabajo en redes de organizaciones que trabajen los Derechos Humanos y que se pueda influir en la inclusión del respeto a las minorías para terminar con la discriminación

asesinato de un locutor de radio supuestamente homosexual. El GAG-L quiso retomar 108 y darle un nuevo significado. Aludo al hecho en la página 10 de este trabajo.

legal y que haya normas de protección a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos.

Utilizar todas las vías de trabajo: modificación de leyes para que protejan a las minorías, educación sensibilización a la sociedad.

7. Glosario de términos³⁵

Lesbiana: Mujer cuyo objeto de deseo/afecto son otras mujeres.

Homosexual: varón cuyo objeto de deseo/afecto son los varones. También se puede usar para referirse a las “personas homosexuales”.

Gay: lo mismo que homosexual. Esta palabra inglesa tiene connotaciones más positivas y algunas personas también la utilizan para referirse a mujeres.

Bisexual: hombre o mujer cuyos objetos de deseo/afecto son indistintamente las mujeres o los hombres.

Transgénero³⁶: término abarcador que critica al sistema binario de género y asume la contingencia cuerpo/género. Se trata de un término que engloba más aspectos que el término travesti.

Transexual³⁷: término médico-psiquiátrico - asociado con transiciones (hormonales y quirúrgicas) efectuadas a un nivel predominantemente genital.

LGTB: Término utilizado por las organizaciones interna-

³⁵ Elaboración propia basado en *Unidad Didáctica sobre homosexualidad*. Ed. Fundación Triángulo, Madrid, 1998.

³⁶ Definición facilitada por Mauro Cabral, coordinador asociación transgénero, Argentina.

³⁷ *Ibidem*.

cionales para indicar que se incluye a Lesbianas, Gays, Transgéneros/transexuales y bisexuales, a veces, también GLBTT.

Relación entre la identidad de género y la orientación sexual:

Si entendemos como identidad de género la asimilación de elementos atribuidos tradicionalmente a los sexos, una persona (hombre o mujer) puede tener una identidad de género **femenina** en la medida en que adopte las pautas socialmente impuestas para las mujeres o **masculina** si asimila o se comporta según las normas convencionalmente propias de los hombres. En este sentido, las lesbianas **se sienten mujeres** y los gays se sienten **hombres** ya que no tiene nada que ver el objeto de deseo y afecto con el grado en que una persona asimila la normativa de género.

Creo que esa asociación viene de la creencia de que es el varón el que **hace mujeres** a las mujeres y que el hombre se hace **realmente hombre** cuando se relaciona sexualmente con las mujeres. Visto esto a la inversa, la creencia es fácil de extraer “si se siente bien con mujeres, en alguna parte de ella tiene que ser macho” porque la normativa social es tan rígida que nos impide imaginar /vivir roles más flexibles en las relaciones humanas.

Por otra parte las opiniones divergen ya que hay quien dice que no tiene absolutamente nada que ver porque hay lesbianas muy tradicionalmente femeninas en su apariencia, mujeres heterosexuales de apariencia masculina, etc y quien dice que encuentra **extrañas coincidencias**, es decir presencia de comportamientos tradicionalmente exclusivos de los hombres, por ejemplo, la iniciativa, la fuerza, la actividad, etc. que coinciden en mujeres lesbianas. Ahora bien, habría que ver en qué medida mujeres heterosexuales se revelan contra la normativa de género y desarrollan su existencia como ellas mismas al margen de estas imposiciones.

**PARTIDOS POLÍTICOS,
FINANCIAMIENTO Y
VERIFICACIÓN ELECTORAL**

DINERO Y POLÍTICA:

La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina

*Jorge Mario García Laguardia**

1. Democracia y dinero. Marco del debate

En un pequeño país de América Central, Costa Rica, que según el *Censo de Población*, cifras preliminares dadas en enero 2001 por el *Instituto Nacional de Estadística y Censos*, tiene un total de 3.824,593 habitantes, y en el que según el último corte del Registro electoral de junio del año 2001, el número de personas con derecho a votar es de 2.219.984, los presupuestos de las campañas electorales son espectaculares. De acuerdo con un estudio hecho por la empresa **Servicios Publicitarios Computarizados**, entre el primero de enero al 5 de junio de este año, en las elecciones primarias para designar candidatos a las elecciones generales, se gastaron 640,94 millones de colones, equivalentes a cerca de dos millones de dólares. El jefe de campaña de uno de los precandidatos comentó la información de la empresa y dijo que “es complicado hablar de gastos de publicidad, prefiero no hacerlo por ahora y que se consigne así, porque se trata de negociaciones privadas” (*El financiero*, No. 313, 28 de mayo, 3 de junio del 2001).

* Ex Director fundador del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ex Presidente de la Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) y ex Procurador de Derechos Humanos (Ombudsman) de Guatemala. Coordinador del Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Miembro del Consejo Centroamericano de Funpadem, Embajador de Guatemala en Costa Rica.

En la campaña electoral de 1999, en otro pequeño país como es Guatemala, en Centroamérica, donde el cuerpo electoral es de cerca de cuatro millones de votantes y la población de 11.385,000, los partidos son reacios a dar cuenta de sus costos y gastos. Víctor Borge, fundador de la firma *Borge y Asociados*, quien realiza las encuestas más confiables en la región centroamericana, afirmaba, que el Partido de Avanzada Nacional en el gobierno, decía tener “cuatro millones de dólares para la campaña, o sea que deben tener ocho”, el Frente Republicano Guatemalteco –el más importante de la oposición en esa época- “debe tener un presupuesto de seis millones de dólares”. Sabemos -indicaba Borge- que “una campaña ganadora en Guatemala, cuesta, mínimo cinco millones de dólares”; sólo para lograr que “los conozcan, necesitan una inversión de radio y televisión durante el primer mes que anda entre 500 y 800 mil dólares”¹. Un candidato presidencial que se retiró de la campaña, afirmó que lo hizo por la imposibilidad de captar recursos económicos, ya que puso como condición que no fue aceptada, que no se diera dinero en secreto y que “al final de la campaña se hiciera un informe público de quiénes donaron y cuánto dieron”; también denunció que se recibió ofertas de dudosa procedencia y porque tuvo dudas “no las acepté, y por eso me reservo los nombres”². Según las estimaciones de expertos se estimó “una inversión global de más de cien millones de quetzales (equivalente a unos veinticinco millones de dólares), los cuales se lanzan a la pecera electoral sin ningún tipo de control”³.

Esta es la situación que se viene acumulando desde hace varios años y en los países con población mayor los datos son escalofriantes. Eduardo Posada, indica que el costo de la

¹ “La encuesta”, entrevista con Víctor Borge, fundador de la firma Borge y Asociados, *El Periódico*, lunes 21 de junio de 1999, Guatemala.

² “La ley electoral debe reformarse”, entrevista: Oscar Clemente Marroquín, *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de julio de 1999.

³ “Costos de campaña. Gastarán a manos llenas. Nadie les cuenta las costillas”, *Prensa Libre*, Guatemala, 15 de junio de 1999.

campana presidencial de los Estados Unidos de 1996, fue de 800 millones de dólares. De acuerdo con la revista *Fortune*, la elección que ganó el Presidente Clinton de los Estados Unidos ha sido la más cara de la historia de este país, si no de todo el mundo, ya que fueron 2.000 millones de dólares que se gastaron, de los cuales 250 fueron contribuciones sobre las cuales no existen límites.

En la investigación oficial llevada a cabo por la Comisión del Congreso y por la Fiscal Janet Reno, se evidencia que en esa campaña, se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales y la plena revelación del origen de las mismas, en ambos partidos, y que llegaron contribuciones del extranjero, sobre todo de corporaciones asiáticas con el objeto, según apunta un reciente estudio, de “lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación a esa región”⁴.

La tendencia es común al resto de Latinoamérica. El Partido Justicialista en Argentina, reconoció que en la campaña de 1995, había efectuado un gasto general de 13.775.876 dólares. Daniel Sabsay llama la atención en que los datos oficiales no reflejan la realidad. En relación a la campaña de 1989, se detectó que los fondos de origen conocido (aporte del Fondo Partidario permanente y aporte de legisladores), sumaban para el Partido Justicialista, 1.832.300 dólares, pero la inversión en publicidad de ese mismo partido fue de 4.428.446, de lo que se deduce que los fondos de origen desconocido fueron de 2.596.146 dólares. Igualmente para la Unión Cívica Radical, los fondos de origen establecido fueron de 1.747.000, pero la inversión en publicidad fue de 5.996.221. El diputado democristiano chileno Andrés Palma, confiesa que gastó 13 millones de pesos en su campaña de 1993; que su adversario

⁴ Zovatto, Daniel, “La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada”, en *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998, p. XXV.

del distrito, Jaime Orpis, cerca de ciento cincuenta millones y su compañero de lista del Partido Por la Democracia, Guillermo del Valle, casi cien. Y aterrado, Palma se pregunta “¿De dónde salen tantos recursos?” “¿Quién los paga y a cambio de qué?”

En México, con partido hegemónico en ese entonces, el gasto de los partidos se manifestó como muy desigual. En el *Informe del Instituto Federal Electoral* de 1994, se consigna en una de sus conclusiones que “el aspecto más relevante a destacar es la notable disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el Partido Revolucionario Institucional y los recursos invertidos por el resto de partidos”. El estudio comparativo permite acercarnos con toda precisión a estas condiciones de desigualdad en las que se desenvuelve la competencia de los partidos; se dice que para la elección de diputados un solo partido gastó el 81.2% de los gastos totales, mientras los otros ocho contendientes, en su conjunto, erogaron el 18.8% restante⁵. En el escándalo sobre esta temática, el ex banquero Carlos Cabal Peniche, acusado de fraude y detenido en Australia, admitió haber conspirado con funcionarios de partido oficial para realizar donaciones ilegales, equivalentes a cuatro millones de dólares para la campaña del Presidente Ernesto Zedillo; y el Presidente del partido en una entrevista admitió que Cabal donó quince millones de dólares al partido oficial en 1993 y el equivalente a 294 mil dólares a la campaña del doctor Zedillo, pero negó que Cabal haya ordenado el pago de cuatro millones de dólares a través de sus bancos.

Se estima que la campaña presidencial de República Dominicana de 1996, fue de unos 21.4 millones de dólares, cifra aproximada, porque ninguno de los partidos informa sobre gastos y tampoco la Junta Central Electoral.

5 *Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos*, 7 de abril de 1995.

Como afirma el politólogo sueco Stein Rokkan, “la gente vota, pero los recursos deciden”. El tema del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas, pues, constituye la **caja negra** del tema mayor de la participación política. En el fondo, se relaciona con el análisis del tema del poder, y por eso “está vinculada a los *Arcana impetri*”, como apunta Humberto Njaim, siempre indescifrables. Posiblemente por esto, como en el tema en general, siempre quedarán franjas grises que no se aclararán completamente y que estarán en permanente cuestionamiento. Es en momentos agudamente críticos cuando se ponen en planos analizables. Especialmente, cuando la crudeza del conflicto desemboca en escándalos que no pueden mantenerse entre bastidores e irrumpen en los escenarios, desbordando a todos los espectadores. Por ejemplo, el reciente escándalo de la CDU en Alemania, cuyas consecuencias finales todavía están por verse.

Paradigmático es el caso de Italia, donde todo el sistema de partidos y el histórico ejemplar experimento de gobierno del centro-izquierda se vino al suelo y arrasó con dos de los grandes partidos de la post-guerra, la **Democracia Cristiana** y el **Partido Socialista**. En los procesos de liberalización y democratización que se produjeron en la década pasada en América Latina, la relación del financiamiento con la discutible conducta de los políticos en activo, ha producido una dinerocracia, que pone en peligro no solo el sistema tradicional de partidos, sino la propia existencia del régimen democrático constitucional, que ha erosionado su legitimidad.

En ese contexto, el tema del financiamiento de los partidos políticos en el fondo es el análisis de la relación entre el dinero y la política, y hace relación con el aumento inusitado de los costos de participación, los mecanismos de recaudación de fondos indispensables para una campaña adecuada, las consecuencias que trae la canalización de recursos y finalmente los tipos de retribución que en caso de triunfo, los

políticos convertidos en funcionarios, deben cumplir, para pagar los favores realizados por los financistas, que no siempre se dedican a actividades lícitas.

Un enfoque jurídico-institucional con visión de ciencia política se hace necesario para estudiar el tema. En el fondo, se trata de estudiar los problemas de trato igual y equitativo para todas las corrientes políticas; el debido respeto a la oposición y a los grupos pequeños; la garantía de una libre competencia electoral; la relación entre el costo de las elecciones y el derecho de participación política; la transparencia en las fuentes de donde se originan los fondos; el posible condicionamiento de las contribuciones privadas y externas; la obligación de rendición de cuentas y su debido control; el límite del tiempo y costo de las campañas; y el equitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda.

En un enfoque propiamente politológico se examina la financiación en sus consecuencias políticas. El problema no tiene que ver solamente con la necesidad de un trato equitativo -igual y equilibrado- a todos los actores políticos, sino también con algo posiblemente más complicado que es la relación entre los costos cada vez más altos, que inciden en los problemas de la financiación. Este desmesurado gasto electoral, ha conducido a una búsqueda desesperada por recursos sanos e insanos de grupos privados, algunos de normal moralidad en el mundo de los negocios, pero muchos de ellos relacionados con la delincuencia organizada, el narcotráfico, el lavado de dinero y las contrataciones irregulares. Por supuesto, que en estos casos, los aportes no son inocentes, sino tratan de condicionar a los futuros gobernantes en parlamentos, municipios, ministerios, tribunales y policías. También en lograr tráfico de influencias para obtener contrataciones del Estado. A Charles Keating, jefe del ahorro estadounidense Lincoln Saving and Loans, le preguntaron si los \$1.3 millones de dólares que había

donado a las campañas de cinco Senadores, habían influenciado su conducta, y contestó secamente: “Eso espero”.

La investigación sobre algunos casos en situaciones límites, ha desatado los escándalos a los que nos tienen acostumbrados los medios de comunicación, lo que abona en el cuestionamiento generalizado a la clase política de América Latina, atenazada por la acusación de falta de **buen gobierno** y corrupción, lo que produce una falta de legitimidad de todo el sistema. La aparición de *outsiders*, movimientos espontáneos, saudade por ejercicio autoritario del poder, aumento del abstencionismo electoral, desencanto, desconcierto, y graves crisis de gobernabilidad, son síntomas de un desarreglo generalizado, que alimenta un rechazo de los partidos, a la participación política y a la política en general, lo que erosiona en su conjunto al régimen democrático.

Las respuestas de: a quién, qué y cómo se financian los partidos, forman el marco de la temática. Si se financia solo las campañas electorales o la actividad permanente de las agrupaciones. Si ese financiamiento es público o privado, interno o externo, o mixto. Si apoya la estructura nacional o local de los partidos o ambas y si el trato que se da a los partidos grandes y pequeños, es igual.

El reconocimiento constitucional de los partidos es reciente en América Latina, donde se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo europeo. En una primera fase, la actitud de los constituyentes fue semejante a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos. Estaban dominados por el mismo temor el “peligroso vicio... del espíritu de partido” que informaba a los padres fundadores y en general a los cuerpos intermedios que se colocaban entre el Estado y los ciudadanos, depositarios de la soberanía. Los primeros constituyentes consideraron a los partidos como facciones, **perniciosas siempre en un estado libre**. En una

segunda fase y con motivo de la ampliación del catálogo de derechos individuales que recogieron las constituciones liberales del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas y formalizaba limitaciones a las organizaciones religiosas, al constitucionalizar un punto programático de la reforma liberal en algunos países, especialmente en México y Centroamérica. Basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benemérita paciencia del poder público. El paso al reconocimiento expreso se dio con la promulgación de las constituciones de post-guerra que fortalecieron los principios del constitucionalismo social. Aunque se produjo una tergiversación en su tratamiento. Algún autor se dolía de la conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos políticos, ante la actitud reacia de los constituyentes y legisladores para reconocerlos. Pero pronto apareció una nueva conspiración producto del régimen de exclusión política que se implantó en la región. Una conspiración de la manipulación constitucional y legal. Una actividad maximalista, en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extenso del régimen partidario, que en gran medida se orientó a su control por parte del poder público. Requisitos -a primera vista inofensivos- de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa, que dejó en manos de los gobiernos a través de órganos específicos electorales de control, la decisión sobre la existencia misma de los partidos y naturalmente de su actividad. Todo ese marco legal se construyó para controlar la vida partidaria y para mantener un régimen de pluralismo restringido, que impidió la participación de la oposición y en situaciones límites y reiteradas, se usó para controlar los escrutinios y realizar fraudes electorales. Los procesos de transición que se iniciaron en la década pasada, condujeron a la

promulgación de nuevas constituciones o a reformas sustanciales de las existentes, en las que se reconoció el pluralismo y se dio fin al régimen de exclusión, reconociendo en algunos casos a los partidos su calidad de organismos de derecho público, como entes auxiliares del Estado.

Esta calidad justifica la existencia de un financiamiento público para los partidos por la función que realizan, argumento que se fortalece al considerar que este tipo de apoyo, hace posible una competencia equitativa y los preserva de la influencia negativa de los grandes intereses económicos privados. Por otra parte, si se considera que son instituciones representantes de la voluntad popular, se concluye que deben ser financiados directamente por ciudadanos miembros o simplemente simpatizantes sin restricción, y que el financiamiento público podría condicionar esa situación.

La regulación es reciente y en general se orienta a preservar ciertos principios de la democracia liberal. Entre ellos:

1. El de la **igualdad**, que pretende que los participantes en la competencia política tengan un trato equitativo, en cuanto a la ayuda pública o privada, y también en cuanto a fijar la duración de las campañas;
2. La **independencia** de las fuerzas políticas, no solo del Estado, sino también de los grupos de presión de carácter privado, vigilando el origen de las contribuciones, la publicidad de los ingresos y el control del gasto;
3. **Libertad de expresión** en el nivel de la participación de las organizaciones y del **derecho de información**, en el nivel de los ciudadanos, lo que tiene que ver con el contenido de la propaganda y publicidad.

El marco jurídico que se ha establecido en diversas legislaciones, con mayor o menor amplitud, se refiere a las prestaciones que se otorgan a los partidos y a las limitaciones

que se establecen en su captación y uso. Dichas prestaciones pueden ser proporcionadas por el Estado, y consistir en dinero entregado directamente con diversas modalidades, para cubrir los gastos de la actividad permanente o solo electoral de los partidos, o en una ayuda indirecta que se logra, poniendo a disposición de las fuerzas políticas los medios de comunicación para su propaganda e información, proporcionando locales públicos para la realización de sus actividades, y concediéndoles ciertas prerrogativas económicas, como exenciones fiscales o facilidades para la administración de sus fondos. También el financiamiento puede provenir de fuentes privadas, caso en el cual las legislaciones, se refieren al origen de los fondos, prohibiendo las donaciones anónimas, fijando montos topes en relación con el financiamiento público y regulando las donaciones del extranjero.

Las limitaciones, por otra parte, pueden referirse al aspecto económico-financiero y a otro propiamente organizativo. Así, en cuanto al primer aspecto, se pueden fijar topes de tiempo y gasto en las campañas, límites al monto que se puede recibir; y en cuanto al segundo aspecto, se puede regular el período de propaganda y campaña, los requisitos que deben cumplir los partidos para realizarla, regulación sobre el contenido y la forma de la propaganda electoral y permanente.

En general, pues, el marco legal hace relación a los aportes, públicos o privados; a las limitaciones relativas al origen, monto y transparencia del financiamiento privado; y finalmente a los mecanismos de auditoría y control de esta captación y gasto⁶.

⁶ Análisis globales sobre la regulación pueden verse en del Castillo, Pilar, *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Siglo XXI, Madrid, 1991; del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto, editores, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José de Costa Rica, 1998; *La legislación electoral de Iberoamérica: un análisis*

Por otra parte, en el análisis del mismo se debe poner atención en aspectos importantes, entre ellos los siguientes: identificación de los sujetos pasivos (partidos, comités cívicos, candidaturas independientes, coaliciones, etc.), a efecto de establecer los requisitos para ser objeto de financiamiento y la equidad en su otorgamiento; el objeto de la financiación no solo para las campañas sino el trabajo ordinario de las organizaciones y su destino para formación cívica y fortalecer cultura política; el acceso equitativo a los medios de comunicación estatales y privados, distribuyendo tiempo y espacios para garantizar el principio de igualdad en la competencia; la oportunidad en que se otorga la ayuda para garantizar también equidad y fortalecer el funcionamiento de los partidos; y los controles y las sanciones a efecto de garantizar la transparencia de los eventos y de la participación política en general.

Dentro de la crisis general, ya muy comentada, de los partidos políticos, estos siguen teniendo tres fuentes principales de recursos. La estatal, en la casi mayoría de los países, la llamada deuda política, que es una suma proporcional a los votos obtenidos en las elecciones, que de hecho, se ha convertido en una colaboración subsidiaria. Los aportes de los afiliados y simpatizantes que cada vez se reducen más por la deserción de la participación política como conducta generalizada; el viejo y hermoso voluntariado de los partidos ha desaparecido por completo y se requiere contratar servicios de mercenarios que muchas veces son profesionales que le

comparado, Ministerio del Interior y Agencia de Cooperación Internacional, Madrid, 1992; *Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países latinoamericanos*, Instituto Federal Electoral, México, 1994; Navas Carbó, Xiomara, "La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y gastos" en *Tratado del Derecho Electoral Comparado Latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993; Schefold, Dian, "Financiamiento de los partidos políticos. Análisis comparado", *Partidos Políticos en la democracia*, Josef Thesing y Wilhem Hofmeister editores, Konrad Adenauer Stiftung y CIDELA, Buenos Aires, 1995.

sirven a todos los grupos. En tercer lugar, los aportes privados de origen variopinto, cuya procedencia es desconocida, por anónima, y cuya transparencia es muy cuestionable. Los propios candidatos, a espaldas de la organización partidaria, hacen su propio banco de captación; todo ello sin ningún tipo de control, lo que configura una zona oscura y muchas veces delinencial, ajena a toda auditoría y por supuesto a sanciones, ampliando el margen de impunidad que corroe las democracias contemporáneas.

2. Política y empresarios

La relación entre los políticos y los empresarios, en este escenario, se ha tornado necesaria y perversa. Un presidente norteamericano se dolía de lo degradante y desgastante de la tarea de obtener dineros para la campaña. En América Latina, seguramente es más deleznable esta tarea, dado el sentido corporativo de la actividad del Estado en los últimos años. Linda esta actividad con zonas grises, como son el clientelismo, los conflictos de intereses, el tráfico de influencias, las contrataciones de obras y servicios del Estado, y los compromisos poco transparentes en beneficio de intereses particulares.

Lejano es ya el intento de regular el fenómeno. Teodoro Roosevelt propulsó una legislación drástica que prohibiera las donaciones de las empresas para fines políticos y se promulgó legislación desde 1907 hasta 1966. En dicha legislación, según la Comisión Federal Electoral, se trató de “limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses especiales sobre el resultado de las elecciones federales. Regular los desembolsos para las campañas para que no se cometieran abusos”⁷. Es la legitimidad de todo el sistema que se pone en juego y se trata de preservar.

⁷ *Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral*, Washington D.C., agosto de 1993.

Es dominante la tendencia a la financiación pública en América Latina, pero la financiación privada sigue siendo la más importante fuente de alimentación política. Esto hace necesaria una regulación de la relación entre la actividad empresarial y la actividad política. El claro intento de los empresarios y el sector privado en general, de influenciar las políticas públicas participando en la actividad política, hace necesario su control y sometimiento a las reglas de lo público. Esa participación no es inocente y persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses.

Esta participación sin controles, pone en peligro el sistema democrático porque al favorecer a determinados partidos -en general proclives a los intereses privados- se rompe el principio de igualdad indispensable para una representación democrática y desaparece el voto igual, aunque sea universal y secreto. Como decía algún analista electoral, no hay campañas derrotadas, sino empobrecidas. Esto además, estimula la deserción de muchos de los mejores líderes y agrupaciones, que se resisten a aceptar estas indeseables reglas del juego; y que por lo demás, tampoco son convocados, concentrándose en una negativa marginación.

Hay otro elemento que debemos recordar. Los donantes, apoyan no solo a un partido, sino a todos los posibles ganadores según las encuestas y su propio análisis, para garantizarse la futura gestión pública, lo que deja indefenso al solitario elector que no tiene más que la fuerza de su voto, frente a unos partidos, que no presentan claros programas de gobierno, sino declaraciones generales que no comprometen su eventual gestión de gobierno.

Ante una competencia celebrada en estas condiciones, cabe preguntarse: ¿A quién representan los funcionarios electos? Aquí aparece claro el **poder visible** a que se refiere Norberto Bobbio. Porque esta catarata de dinero no sólo influye el día de

las elecciones, en forma directa por medio de una cruda compra de votos -que increíblemente aún se produce en algunos países- sino indirectamente en el desarrollo del gobierno que se integra, influyendo en la toma de decisiones de los nuevos equipos de gobierno. Se produce, en la línea menos comprometida, un fácil acceso a los nuevos funcionarios, lo que de por sí ya es importante dada la desmesura de la administración y su influencia; pero en zonas más espinosas y oscuras, la retribución se produce en asuntos de gran responsabilidad que lindan con la corrupción y la delincuencia: omisión o emisión de legislación con dedicatoria, exenciones fiscales, fijación ilegal de aranceles y tarifas, y componendas en contrataciones de obras y servicios públicos, y en los últimos años procesos de privatización de empresas públicas. Se ha hecho evidente que cuando se producen proyectos de reforma económica de orientación neo-liberal, en el amplio campo de la permisividad que se ha establecido, se produce una relación entre los empresarios -de viejo y de nuevo cuño- y los políticos, que abre la puerta a un descarado tráfico de influencias.

Por otra parte, en los últimos años se da un fenómeno nuevo. El sector empresarial, no solo pretende influir en las decisiones, buscar retribución a sus inversiones en el proceso político, sino exige ser incorporado al cuerpo gubernamental en cargos de representación popular en el Parlamento y en el Ejecutivo. En la costosa campaña del Presidente Leonel Fernández de República Dominicana, varios empresarios aceptaron **ser la cabeza visible** de un grupo que financió el proceso, y al triunfar, uno de ellos, Diandino Peña fue nombrado Secretario Administrativo de la Presidencia y el otro, José Manuel Bonetti, Secretario de Industria y Comercio. En algunos países, varios de ellos centroamericanos, con el triunfo de partidos conservadores de base empresarial, se ha gobernado con un crudo pacto entre empresarios y sus

gerentes, a espaldas de los intereses de la mayoría de la población. Parlamentarios, ministros, viceministros y directores generales, son grandes empresarios, ejecutivos de cámaras de comercio e industria, a veces incluso con sobresueldos pagados por sus propias empresas lo que reconocen expresamente. La mixtificación es evidente y es natural que se sospeche de algún conflicto de intereses en su gestión de gobierno. Los intereses corporativos han dejado de necesitar de intermediarios.

En este proceso se produce una **privatización** del Estado y se pone en peligro el proceso de democratización y la propia gobernabilidad. Una región

como la nuestra acostumbrada a concebir el manejo del Estado en función de los intereses corporativos no va a reaccionar de la noche a la mañana para quitarse de encima la hipoteca que sobre el sector público han disfrutado los intereses particulares y de grupo. Si no se rompe el círculo vicioso de los pocos y grandes intereses económicos financiando la actividad política para poner en marcha políticas públicas que no lesionen su conjunto específico de intereses, continuaremos ampliando la brecha de desigualdad de oportunidades e inequidad que marca indeleblemente el desarrollo reciente de nuestra región⁸.

3. Anomia y corrupción

Este permisivo dispositivo de canalización de dinero sin control, ha permitido que la corrupción penetre en la actividad política libremente. Los medios nos tienen acostumbrados a los escándalos periódicos. Humberto de la Calle, antiguo Registra-

⁸ Carrillo Flores, Fernando, "La financiación de la política en América Latina", *Red de gobernabilidad y desarrollo para América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, P.N.U.D., Documento 99-04-28.

dor Electoral de Colombia, nos recuerda que hasta no hace mucho, la truculencia electoral era difícilmente sancionada y aún hoy no lo es en la medida requerida; recuerda que se pensaba que cierta dosis de fraude electoral era propio de las campañas electorales y que “todo esto hacía parte de la picaresca política”. Pero picaresca o no, buen humor o no, el régimen y las instituciones se resienten, el modelo democrático se resquebraja y los ciudadanos, cada vez más hastiados y desencantados de todos y de todo, pasan a la acción y abandonan la pasividad imponiendo acciones de castigo.

La corrupción en este campo se entiende “para decirlo con palabras de Landfried: el mal uso y el abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de Derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior”⁹. Sus manifestaciones son de múltiples cabezas.

La infiltración de las mafias en las campañas ha sido documentada, hasta judicialmente en los últimos años, siendo los casos de Italia y Colombia los más publicitados. Pero por todos lados el asunto aparece, aunque en la mayoría de los países la investigación no llega a sus últimas consecuencias en un encubrimiento cómplice de los propios actores. En España, la Comisión Parlamentaria de investigación del caso Flick concluyó que no hubo evidencia sobre el financiamiento externo del consorcio alemán; en Bolivia, la dirección de Acción Democrática Nacionalista, expulsó a un importante dirigente por las sospechas de su relación con el narcotráfico y el ex Presidente Jaime Paz Zamora, se retiró temporalmente de

⁹ Zovatto, “La financiación política...”, p. XXII.

la vida política, ante la denuncia de un narcotraficante de haber apoyado las campañas del partido; en el Perú, en 1980, Carlos Lamberg, vinculado al partido Aprista, fue procesado y sentenciado judicialmente por narcotráfico; y en una de las últimas campañas presidenciales en Guatemala, los dos grandes partidos, se acusaron mutuamente de haber recibido ayuda del narcotráfico y del contrabando organizado, sin que se investigaran estas afirmaciones.

Esto ha unificado una opinión a favor del control, que los protagonistas en la mayoría de los casos, se resisten a establecer formalmente y a aplicar adecuadamente donde se ha reconocido. Es muy reveladora la respuesta a la Consulta Popular de 1977 en el Ecuador; se convocó a la ciudadanía a expresarse sobre la siguiente pregunta: “Está usted de acuerdo en que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?”. El setenta por ciento de la votación válida se pronunció favorablemente.

4. Crisis de los partidos

Se hace necesario ampliar la reflexión sobre la situación de los partidos en los actuales procesos de transición y consolidación, en relación con su financiamiento. Este va aparejado al reconocimiento constitucional al que nos referimos antes. Con excepciones que los consideran como entes auxiliares del Estado, en general se les considera como asociaciones privadas que realizan funciones públicas o de interés general. Es la tesis que formuló el Tribunal Constitucional Español en conocida sentencia del año ochenta y uno, en la cual consideró que los partidos contribuían a la formación y manifestación de la voluntad popular, lo que los

convierte en organizaciones sociales con relevancia constitucional¹⁰. En El Salvador, el artículo 85 de la Constitución de 1984, estableció que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”, con lo cual se instituyó el monopolio de la representación a favor de los partidos y en Guatemala y Honduras se les considera como instituciones de derecho público de carácter constitucional.

En su origen los partidos se constituyen como asociaciones de ciudadanos sin ninguna intervención del Estado y en este caso no existe, ni se conciben, regulaciones sobre su financiamiento. Pero al constitucionalizarse y establecer una relación con el Estado, la consecuencia natural es la regulación sobre diferentes cuestiones, entre ellas el financiamiento. El Estado “al asignarles a los partidos ciertas funciones, asume la responsabilidad de que los partidos puedan cumplir efectivamente esas tareas”¹¹. El financiamiento público aparece como natural, en busca de garantizar la independencia de los partidos frente a los intereses privados, proporcionar equidad en la competencia electoral y frenar el eventual financiamiento ilegal. En una vertiente opuesta se argumenta que la ayuda estatal quita responsabilidades a los dirigentes partidarios, burocratiza aún más las cúpulas de dirección, fortaleciendo su rigidez, aísla a los partidarios y simpatizantes de la organización, fomenta un exagerado multipartidismo perturbador, y distrae recursos estatales que debieran des-

¹⁰ “Los partidos políticos (tienen) carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional. (Son) formaciones sociales cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema... (STC 23/1984. FJ40) Llorente, Francisco Rubio, *Derechos Fundamentales y principios constitucionales. Doctrina Jurisprudencial*, editorial Ariel, Barcelona, 1995.

¹¹ García Laguardia, Jorge Mario, “Constitucionalización de los partidos políticos”, *Diccionario Electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1989, pp. 155-161; del mismo autor, “Constitución y partidos políticos en Guatemala”, *Derechos Humanos y democracia*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997, pp. 159-181.

tinarse a otras prioridades. Por lo que se piensa en un sistema mixto de financiación con controles adecuados. Marc Carrillo, Magistrado de la Junta Central de España afirmaba que

en materia del financiamiento el Parlamento ha de responder con una ley que asuma las necesidades de los partidos en una sociedad democrática, en la que sin dejar de ser asociaciones privadas ejercen funciones de relevancia pública... Quiere ello decir, que desde el mantenimiento de un sistema mixto que, por tanto, no excluye la aportación pública, se hace necesario establecer unas condiciones mucho más abiertas para que, con el imprescindible requisito de la más completa publicidad sobre lo recibido, los partidos puedan nutrirse de aportaciones en cuantía adecuada a sus necesidades, procedentes de la iniciativa privada a través de vías diversificadas¹².

El tema del financiamiento partidario se relaciona con uno mayor, que es el nuevo rol de los partidos en el proceso contemporáneo de anular el papel del Estado y privilegiar el libre proceso de las fuerzas del mercado sin ningún control. El ataque despiadado contra el Estado de Bienestar, contra los derechos prestacionales de la segunda generación, ha limitado el **clientelismo horizontal** de las fuerzas políticas que intercambian prebendas para grandes sectores de la población a cambio de apoyo. En este proceso los partidos se han visto limitados en sus funciones y sustituidos por otras organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales que colaboran -conscientemente o no- en este proceso de desprestigio y destrucción del Estado; y los medios de comunicación, que se convierten en actores políticos, muchas veces a su pesar, pero en general conscientemente, controlados por los grandes intereses económicos privados, generalmente vinculados a los partidos

¹² Schefold, Dian, "Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos", *Partidos políticos en la democracia...*, p. 398.

conservadores. Una relación perversa entre una economía privada fuerte y sin controles y un estado débil sin políticas sociales, debilita el régimen de partidos y pone en peligro la democracia, si además se le agrega una política de privilegios para las cámaras empresariales y su sector, y otra que busca el debilitamiento del movimiento sindical, a través de la simple coerción o del ataque normativo que ha permitido la libertad de organizar varios sindicatos dentro de la empresa, lo que debilita su capacidad de influencia y negociación, sobre todo porque la corrupción, que corroe todo, también se ha enquistado en las dirigencias sindicales.

El cuadro se ensombrece cuando los partidos colaboran en este desastre institucional, con los vicios conocidos de su régimen:

1. La **partiditis** que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político; y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas;
2. La **partitocracia**, que consiste en la concentración y monopolización de las decisiones y designación de candidatos en pequeñas cúpulas de dirección partidaria que funcionan sin ninguna clase de controles; y
3. El **patrimonialismo político** que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico.

Además existe una limitada participación popular. En muchos de los países, los gobiernos se esfuerzan en llamar a la población a participar políticamente. Partidos minoritarios de diversas tendencias no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional. Se produce una canalización de recursos millonarios hacia partidos que se convierten en

verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que plantean programas de gobierno. Por eso, se da un entremezclamiento de los partidos, que nos presenta ese poco reconfortante espectáculo de “saltos ideológicos acrobáticos”, del que se dolía Sartori. En muchas ocasiones, la oposición y el gobierno son lo mismo. Las diferencias entre partidos desaparecen y sus programas, cuando los hay, y sus prácticas, se asemejan mucho. Se produce un patrimonialismo de la actividad política que se orienta a ocupar el poder como botín a repartir, un mercado de prebendas, un auténtico **mercado político**. En el editorial de un periódico de Guatemala, cuya propietaria es una empresa regional que tiene diarios en varios países, se afirma tajantemente: “Lo lógico es que los partidos se ganen el financiamiento y que los ciudadanos que están de acuerdo con sus propuestas y así lo deseen, sean quienes den apoyo financiero... en el mundo político, al igual que en cualquier otro ámbito, la competencia es lo que garantiza la satisfacción del consumidor, o del votante, en este caso. Cerrar las puertas de este mercado es una decisión muy perjudicial para la ciudadanía, y que el Congreso no debe tomar, ya que restringe, en cierto modo, el derecho constitucional a elegir y ser electo¹³.”

Las campañas se convierten en costosísimos eventos publicitarios, especialmente a través de la televisión, con aplicación de técnicas específicas de *marketing* y personalizando al máximo los eventos, archivando la discusión sobre programas o puntos de vista generales sobre la dirección del Estado y la sociedad. Habría que recordar aquí una afirmación reciente de Jean Daniel quien dijo que “La democracia es un régimen que incita al vicio, pero que está condenada a la virtud si no quiere desaparecer”.

¹³ *Siglo XXI*, 23 de noviembre del 2000.

En los primeros años de las transiciones, el entusiasmo por el fin de los regímenes autoritarios, hizo que el cuerpo electoral se volcara a las urnas y a las calles, en apoyo a los nuevos gobiernos. Pero después del optimismo inicial, se produjo un desencanto, por la ineficacia para solucionar los problemas de la mayoría de la población, envuelta en la inseguridad y la pobreza, que la avalancha neoliberal ha agudizado. Alimentó un desencanto contra los políticos y contra la política en general. Todo esto explica, que Fernando Carrillo Flores llame a los partidos **cadáveres insepultos de nuestras democracias**.

5. Tendencias de la reforma

Fue en la década pasada cuando se puso en primer plano la reforma electoral y dentro de ella el tema de financiamiento. Todo vinculado a los procesos de transición y abandono del autoritarismo. Se abrió paso la idea de una financiación pública derivada legalmente del reconocimiento constitucional de los partidos y políticamente, de la necesidad de controlar las contribuciones privadas, que primero desnaturalizaban la competencia democrática y después abrían la puerta a la corrupción y a la delincuencia organizada. Al presentar un proyecto de ley, el **Consejo Nacional Electoral** de Colombia en agosto de 1995, afirmó que “La relación dinero-política representa en las circunstancias actuales una cohabitación malsana y perversa, cualquiera que sea el origen de ese dinero, pues ella contribuye a deslegitimar el Poder Político, agravado ello por el cuestionamiento moral que significa la presunta infiltración de financiación procedente del bajo fondo de la criminalidad organizada”¹⁴.

¹⁴ *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*, Memoria del Seminario para técnicos gestores de la Administración Electoral de los países iberoamericanos, Centro de Asesoría y promoción Electoral – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, San José de Costa Rica, 1997. En un informe elaborado para Naciones Unidas, se afirma que “siendo uno de los objetivos principales de la Reforma (se refiere a la mexicana de 1996)

En esta década los proyectos de reforma se suceden ininterrumpidamente, en un proceso de **legislación interminable** como dicen los alemanes, con variados matices, pero de todos ellos se puede identificar algunos temas recurrentes, basados en algunos principios que uno de los proyectos identifica así:

1. **Igualdad material**, al buscar otorgar oportunidades equitativas a todos los contendientes en las justas electorales;
2. **Favorabilidad**, al proteger a las candidaturas de las fuerzas menores;
3. **Proporcionalidad** al distribuir los aportes estatales en relación con el caudal electoral de los grupos;
4. **Transparencia**, al establecer mecanismos de control de la actividad político electoral, en manos de los ciudadanos, con amplia publicidad y auditorías.

ayudar a crear un sistema de partidos más plural así como unas condiciones de competencia más equitativas, el haber privilegiado el financiamiento público en principio parece una medida correcta y compatible con esa finalidad, por los efectos positivos que éste suele tener en disminuir la posibilidad de entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción así como la influencia desmedida de los grandes grupos económicos en las decisiones de los partidos. Pese a que no existe una fórmula ideal en cuanto a la combinación entre financiamiento público y privado, lo cierto es que la fórmula 90 a 10 a favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana. Cabe advertir, sin embargo, como la experiencia comparada lo demuestra, que el financiamiento público no es la palanca, y que si bien puede coadyuvar en disminuir los vicios arriba apuntados lo cierto es que no los elimina por completo. España e Italia son dos claros ejemplos de ello. En Alemania por su parte, en los últimos años ha tenido lugar un tenso debate en el que se recogen razones importantes en contra de que los partidos dependan mayoritariamente del Estado. De ahí la importancia de evaluar, en el mediano plazo, los posibles efectos no deseados o perversos que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos a favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes. Por ello esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una etapa transitoria, sólo justificada por la necesidad de crear condiciones más transparentes y equitativas de partidos más pluralista”, *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oficina de Servicios para proyectos de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para la Desarrollo, México, 1997, p. 39.

Debemos recordar la prevención que Dieter Nohlen hizo hace muchos años y que hoy es generalmente compartida: que no hay fórmulas mejores en sentido absoluto, que no existen modelos ideales en materia electoral. Es la realidad y los requerimientos históricos específicos de cada momento y lugar, los que determinan el marco de la regulación necesaria. Debe tenerse presente qué objetivos se buscan, los que, entre otros, pueden ser: el fortalecimiento del régimen de partidos, un mayor grado de transparencia en la constitución del poder político, la ampliación y profundización de la democratización de la actividad política, la claridad y honestidad en el origen de los fondos, la reducción de la influencia de los grupos de presión y los intereses privados, propiciar un equilibrio adecuado entre los partidos, evitar los abusivos costos de las campañas electorales, o incentivar la participación de los ciudadanos y su capacitación, o todos.

En el caudal de proyectos de reforma se pueden identificar algunos aspectos:

1. Financiación estatal parcial, en un sistema mixto, que trata de equilibrar los beneficios y las desventajas de los sistemas público y privado de financiación;
2. Preocupación cada vez mayor, de imponer límites adecuados a la financiación privada, estableciendo prohibiciones a las donaciones de personas jurídicas;
3. Reducción de la duración de las campañas en buscar de limitar el gasto;
4. Límites a los gastos de campañas, y equilibrio entre la financiación pública y la privada;
5. Controles a la propaganda política en los medios de comunicación, la televisión, la radio y la prensa escrita. Se pretende lograr un acceso a los medios en condiciones de igualdad; la prohibición de propaganda **polucionante**; fijar normas de la propaganda orientándola a la explicación de

los programas, en casos límite, como un proyecto colombiano se establece que toda la propaganda esté financiada por el Estado, se prohíbe la contratación privada de los medios;

6. En esta línea, se pretende que parte de la financiación sea destinada a programas de educación cívica, de formación de una cultura democrática por medio de la capacitación de los ciudadanos;
7. Obligar a la identidad de los donantes, lo que se considera **el nudo gordiano** de la cuestión, por lo que se prohíben las donaciones anónimas.
8. También se ha reflexionado en dos aspectos íntimamente relacionados: el control y las sanciones. Se pretende que los gastos de los partidos sean públicos y auditados adecuadamente, que deban ser publicados en los diarios oficiales y en otros de los de mayor circulación; que el control se haga por órganos independientes y con poderes vinculantes. Los Tribunales Electorales, que deberán cumplir esta función. No lo han hecho en la forma esperada en la mayoría de los países. Se ha endurecido el régimen sancionatorio: se crean nuevos delitos electorales y se decretan inelegibilidades y la revocatoria de la elección;
9. Mucho se ha argumentado sobre un aspecto instrumental: el transporte el día de las elecciones. Parece ser conveniente que el Estado asuma esta obligación para evitar que la asimetría en la disponibilidad beneficie a unos partidos en detrimento de los más pobres;
10. Finalmente, debe llamarse la atención en lo que se considera el peligro de los dineros del extranjero, que pueden implicar excesos intervencionistas. El caso Flick puso el tema por primer vez en el tintero, pero en Nicaragua el asunto tomó caracteres casi grotescos. Una partida especial del presupuesto de los Estados Unidos, en 1990, se destinó a la

Unión Nacional Opositora, lo que fue un hecho único en la historia electoral de Nicaragua y posiblemente de América Latina; y el partido de gobierno, el Frente Sandinista, reconoció también haber recibido donaciones privadas externas.

6. Reflexiones finales

El tema del financiamiento de los partidos y de la política en general, es el tema esencial con el que entramos al siglo veintiuno. La década del ochenta del siglo pasado, el siglo XX, se inició con un difícil y precario proceso, que aún hoy se recorre dificultosamente, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, partidos conservadores de extrema derecha, representantes de intereses económicos privados y por intereses extranjeros sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Esas transiciones tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático, que en varios casos durante muchísimos años no había existido. Era un proceso en varias direcciones: de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del autoritarismo a la democracia, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del Estado de Derecho.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas **elecciones de apertura**, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Estas elecciones, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semi-autoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político.

Se dio una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y comportamientos electorales; se llamó la atención en aspectos institucionales y se propugnó por reformas esenciales en el sistema electoral, orientadas a objetivos específicos y diversos en cada país: superar una hipotética ingobernabilidad, fortalecer el sistema de partidos, terminar con el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición; o evitar la polarización ideológica indeseable que impedía coaliciones estables. El objetivo común siempre fue: la búsqueda de un nuevo régimen auténticamente democrático.

En todo el proceso de transición, que en algunos países, parece ser permanente por lo prolongada, hemos vivido abocados a una persistente reforma electoral. Es que el sistema electoral que se adopta, y las decisiones que dentro de él se tomen en diversos aspectos, tiene consecuencias sobre el régimen político, en cuanto a su estabilidad, legitimidad y conflictividad. Los efectos de los sistemas electorales, y de las decisiones normativas, dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos y también de la forma en que esos diversos elementos se interrelacionan. Las comparaciones se deben hacer con suma cautela, porque ellas no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados, deberían relacionarse más bien con otras variables:

cultura política, historia de la región y de los países, modelo de desarrollo económico social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos.

En la década del ochenta y parte de la presente, los temas centrales de la reforma electoral, tuvieron como objetivo, superar el régimen de exclusión y crear el andamiaje institucional que permitiera una competencia equitativa y legítima, objetivo logrado en términos generales. Un aporte latinoamericano esencial en esta línea, poco subrayado todavía, consiste en la creación del Poder Electoral, rompiendo el viejo esquema de la división de poderes, y rescatando una vieja idea bolivariana. En el Uruguay, La Constitución de 1934 “constitucionalizó la existencia de la Corte Electoral dedicando toda su Sección XVIII (Artos. 278 a 281 a la Justicia Electoral”, Corte que dotada

constitucionalmente de atribuciones propias, creada con la finalidad de regular y controlar todo el proceso electoral, que dentro del sistema constitucional, no se incluye dentro de ninguno de los poderes representativos. Es un órgano *sui generis*, cuya organización, funcionamiento y competencias están constitucionalmente previstas, que no integra ni depende de ningún poder del Gobierno y cuyos actos definitivos están al margen de toda posibilidad de revisión por cualquier otro órgano administrativo, legislativo o judicial, sin perjuicio de la responsabilidad política, penal o administrativo del servicio o de sus agentes¹⁵.

En el Decreto Número 17 de la Junta Fundadora de la Segunda República en Costa Rica, en 1948, se estableció que el Tribunal Electoral se llamara **Supremo**, por tratarse de un Tribunal “que disfrutará de todas las ventajas de un Poder del Estado”, y en

¹⁵ Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José Costa Rica, 1990, pp. 33 y 115.

la Constitución de Nicaragua de 1987, en su artículo 7, se indica expresamente que los órganos de gobierno son: “El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral”. Tendencia que parece tomar forma y fuerza al establecerse Tribunales Electorales independientes y con amplias atribuciones en la mayoría de los países. Esto ha permitido que las elecciones sean libres, limpias y competitivas.

Hoy, superada en gran medida esta etapa, creemos que la agenda político-electoral ha cambiado. El tema central es el del rescate de los partidos y de la ética política perdida, si queremos salvar la democracia. La consolidación de la democracia, como quería Sartori, “tiene el principal desafío en alcanzar una mejor calidad de la política”. Debemos repensar la forma de hacer política como el arte de procesar **el bien común** y no solo acompañar el espontaneísmo sin reglas del mercado en busca de la satisfacción de intereses personales y sectoriales. Es necesario elevar su nivel donde aún lo tiene y devolverle su prestigio histórico. Rescatar una escala de valores de participación y compromiso social. Para esto, debemos regular y controlar las relaciones entre el dinero - limpio y sucio- y la política, resguardando su ética, para resguardarnos todos.

Es necesario que las acciones públicas se tiñan de necesarias valoraciones éticas. Rodrigo Borja se lamenta con razón de no saber:

...de dónde ha surgido el criterio, por desgracia muy generalizado, de que la actividad política está exenta o debe estarlo, de limitaciones morales. El divorcio entre la moral y la política ha causado mucho daño a las sociedades. Si hay una acción humana que, por su transcendencia social, debe estar rigurosamente sometida a la moral, esa es la política.. Todas las acciones humanas deben estarlo... Pero con mayor razón la

de conducir los destinos de los pueblos... para gobernar se requiere de una credencial ética, una legitimidad. Solo así puede nacer en los gobernados la obligación moral de la obediencia... Mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar creencias. La corrupción gubernativa... erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo porque corroe los valores ético-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria. La sociedad, entonces, puede entrar en una suerte de anomia, es decir, de falta de referencias morales para el comportamiento de las personas, de modo que no puedan distinguir lo lícito de lo ilícito, lo bueno de lo malo, lo permitido de lo prohibido. Esta confusión total de valores, a su vez, alimenta una corrupción generalizada y contagiosa, gravemente desestabilizadora del régimen político. La inmoralidad suele expandirse en una forma de metástasis y toma cada vez mayores partes del cuerpo social¹⁶.

¹⁶ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, passim.

OBSERVACIÓN ELECTORAL, BALANCE Y PERSPECTIVAS*

*Rafael Roncagliolo***

*“La responsabilidad de observar las elecciones
corresponde en primer lugar a los peruanos”.*

Felipe Mac Gregor S.J.

Conviene precisar de entrada que, para nosotros, los observadores electorales nacionales, las elecciones poseen un doble interés: por un lado, constituyen un proceso que merece observación y vigilancia; por el otro, configuran un excelente **pretexto** para incrementar y mejorar la participación política y para practicar la educación democrática. O sea, que la observación electoral doméstica, más allá del registro de un proceso electoral determinado, puede proporcionar espacios muy relevantes para (a) la **participación política** y (b) la **educación en derechos humanos** (al menos, el derecho humano a elegir y ser elegido), que son dos de los tres temas prioritarios para el IIDH.

Además, y aunque parezca extraño o pretencioso, nuestra experiencia revela que, en determinados contextos, como el peruano de los últimos años, a partir de la observación electoral doméstica se puede: (a) construir sólidos puentes y tejer densas redes de **interacción entre Sociedad Civil y Estado**, (b)

* Este texto retorna, amplía y modifica sustancialmente la ponencia presentada en el Seminario organizado por la OEA y TRANSPARENCIA en Lima, en febrero de 1999.

** Periodista y sociólogo. Secretario General de Transparencia, Perú. Profesor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad de Lima.

estimular la equidad de género en materia electoral, y (c) contribuir al respeto de la **diversidad étnica y cultural**, para aludir a los tres enfoques transversales del IIDH.

El tiempo y el espacio que generosamente se nos ha concedido en este Curso prohíben tratar *in extenso* todas estas dimensiones de la observación electoral. Pero hay que recordarlas para subrayar la pertinencia de incluir la observación electoral en el campo de la vigilancia y la lucha por los derechos humanos.

1. Diferencias y relaciones entre la observación electoral internacional y la nacional

La observación electoral parece un fenómeno tan joven como expandido. Caracteriza a la oleada de democratización política, latinoamericana y mundial, de los últimos años. Aparece como necesidad en coyunturas transicionales y controvertidas. Emerge como una garantía frente a la desconfianza en la limpieza de las elecciones.

Parece joven pero no lo es tanto. El *Electoral Reform International Services* (ERIS), del Reino Unido, organismo no gubernamental que sigue practicando actualmente la observación electoral, fue fundado en el siglo pasado. El primer antecedente de observación internacional se remonta hasta 1857, cuando una comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia y Turquía asistió en calidad de misión observadora a las elecciones de Moldavia y Wallachia¹.

La observación internacional, realizada por las Naciones Unidas, la Unión Europea, los Parlamentos regionales y/o nacionales, internacionales partidarias (social demócrata, demó-

¹ Boneo, Horacio, "Observación Internacional de Elecciones", en IIDH, t. II, (2000).

crata cristiana), organizaciones no gubernamentales (Federación Internacionales de Derechos Humanos, ERIS, NDI, IRI, Centro Carter), y por la OEA en nuestro hemisferio, ha sido una de las figuras a través de las cuales la política se ha internacionalizado y globalizado, al consagrarse una doctrina que concede y entrega responsabilidades y derechos a entes supranacionales y/o extranjeros sobre la vida política del país **observado**. “La observación internacional es un mal necesario y pasajero de la democracia” se afirma con frecuencia, para indicar que lo mejor que le puede ocurrir a un país es que cese la necesidad de recibir misiones de observación.

La observación nacional, realizada por organizaciones de la sociedad civil, corresponde a las mismas preocupaciones pero tiene origen y alcances distintos. Se trata de personas y grupos que optan por no tomar partido en la contienda electoral² y, en cambio verificar sus condiciones. Nace para la caída de Marcos en Filipinas, con NAMFREL³, y se expande pronto en América Latina, ya sea para verificar: (a) la salida de dictaduras militares (Pinochet en Chile, Stroessner en Paraguay); (b) sistemas considerados crónicamente fraudulentos (México del PRI, República Dominicana de Balaguer); o (c) en coyunturas de desconfianza y legítimas dudas (Panamá, Perú, Nicaragua).

En antítesis a lo dicho a propósito de la observación internacional, podemos considerar que “la observación nacional nace de manera eventual y se vuelve permanente”, como forma de participación de la sociedad civil y, en particular de la juventud. La idea de la democracia se alimenta, en todas partes, con la participación organizada de la sociedad en la vigilancia electoral, como parte del creciente movimiento

² La imparcialidad es una condición *sine qua non* de la observación. Sin embargo, los regímenes que ven aparecer este tipo de iniciativas las consideran, sin excepción, “sospechosas” y casi siempre intentan establecer o auspiciar grupos “paralelos” menos críticos.

³ Philippine National Movement for Free Elections.

universal por la vigilancia ciudadana. No es sólo asunto de países subdesarrollados⁴.

Actualmente, ya es abundante la bibliografía que precisa las diferencias entre observación internacional y observación nacional o doméstica⁵. Una lista no exhaustiva de las ventajas y desventajas comparativas de cada una de ellas frente a la otra, debería incluir, cuando menos, los siguientes aspectos:

	Internacional	Nacional
Requiere invitación del gobierno	Si	No
Cobertura geográfica	Baja	Alta
Costo por observador	Alto	Bajo
Extensión temporal	Corta	Larga
Familiaridad con el contexto	Baja	Alta
Precisión y certeza en conteo rápido	Bajas	Altas
Seguridad física de los observadores	Alta	Baja
Propósitos	Vigilancia	Vigilancia + Participación + Educación
Impacto político	Alto	Bajo
Deseabilidad	Sólo temporal	Permanente

⁴ Ginés López presenta casos muy interesantes de otras regiones. Por ejemplo, el de Inglaterra. Lopez-Oliver, Ginés, *La observación electoral*, en OEA-TRANSPARENCIA, 1999.

⁵ Particularmente valiosos a este respecto resultan los trabajos de Middlebrook, de Canton y Nevitte (1998) y de McCoy (1998). Middlebrook, Kevin J., *Electoral Observation and Democratization in Latin America*, en Middlebrook, Kevin J (1998); Middlebrook, Kevin J. (editor), *Electoral Observation and*

La observación nacional puede ser muy exhaustiva y también menos sujeta a las consideraciones de política gubernamental o intergubernamental⁶. Sin embargo puede, y suele, ser ella misma materia de controversia, pues su imparcialidad sólo se confirma a posteriori de las primeras elecciones en que participe. La historia inicial de Transparencia ofrece un ejemplo ilustrativo: En 1995, el gobierno trató de negarle legitimidad y no concurrió al “Pacto de San Marcos” que promovimos entre los candidatos presidenciales. Pero tan pronto como confirmamos la elección del candidato-Presidente Alberto Fujimori, por un margen mayor al estimado horas antes por las encuestas a “boca de urna”, el gobernante reelecto elogió a “los profesores de Transparencia”.

Puede afirmarse, en general, que cuanto más controvertida o más expectativa general haya sobre una elección, mayor será el número de misiones de observación que concurrirán a ella. Por ejemplo, en las irregulares elecciones peruanas del año 2000 y las impecables del 2001, la lista de misiones internacionales incluía:

Democratic transitions in Latin America, University of California, San Diego, 1998; Canton, Santiago y Nevitte, Neil, “Domestic Electoral Observation: The Practical Lessons”. En Middlebrook, Kevin J (1998); Mccoy, Jennifer, “Monitoring and Mediating Elections during Latin American Democratization”, en Middlebrook, Kevin J (1998).

⁶ Por ejemplo, la paradoja de las misiones de la OEA consiste en que tienen que ser invitadas por el gobierno del país en que se realizan las elecciones y, además, tal país integra sus órganos de gobierno, lo que lo convierte en observado y observador, juez y parte. De ahí que la Misión de Observación Electoral de la OEA al Perú, en el año 2000 (presidida por Eduardo Stein) sentó, al retirarse de la segunda vuelta, un genuino precedente y un hito muy valioso para la observación internacional.

Elecciones 2000	Elecciones 2001
1. Organización de los Estados Americanos (MOE - OEA)	1. Organización de Estados Americanos (MOE — OEA)
2. Unión Europea (MOE — UE)	2. Unión Europea (MOE — UE).
3. National Democratic Institute—Carter Center	3. National Democratic Institute—Carter Center.
4. Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)	4. Red Latinoamericana de Movimientos Cívicos de observación electoral de Latinoamérica y El Caribe-acuerdo Lima
5. Electoral Reform International Services (ERIS)	5. International Legal Resources Centre (Canadá)
6. Parlamento de Bélgica	6. Parlamento de Quebec (Canadá)
7. Parlamento de Gran Bretaña	7. Common Borders (Canadá)
8. Parlamento de los Países Bajos	8. Red Cross (Canadá)
9. Parlamento de Bolivia	9. Centro de Estudios Políticos y Sociales (España)
10. Congreso Nacional de Ecuador	10. Harvard University (EE.UU.)
11. Fundación Friedrich Naumann (Alemania)	11. Asamblea Legislativa de Costa Rica
12. Escuela San't Anna di Pisa (Italia)	12. Congreso Nacional de Ecuador

Elecciones 2000	Elecciones 2001
13. Asociación Pro Derechos Humanos de España	13. Asamblea Nacional de Francia.
14. Latin American Studies Association (EE.UU.)	14. Parlamento de Bélgica
15. Participación Ciudadana (República Dominicana)	15. Senado de la Nación de Argentina
16. Washington Office on Latin America (EE.UU.)	16. Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (Canadá)
17. Instituto Federal Electoral (México)	17. Corporación para la democracia y el Desarrollo (Ecuador)
18. Conferencia Permanente de Partidos Políticos	18. Luxmor Associates (EE.UU.) de América Latina y el Caribe
	19. University of New York (EE.UU.)
	20. Cámara de Diputados de República Dominicana
	21. Cámara de Diputados de Paraguay
	22. Cámara de Diputados de El Salvador

Sin embargo, en particular en el caso de las democracias emergentes como la peruana, no es posible soslayar la importancia que tiene para el éxito de un proceso electoral la participación activa de la sociedad civil a través de los movimientos nacionales de observación. A la obvia importancia que tienen los partidos políticos y las autoridades electorales en el desarrollo del proceso, debe agregarse el valor cualitativo de la concurrencia de dichos movimientos cívicos, en tanto promuevan la celebración de códigos de conducta o pactos cívicos entre los partidos, refuerzan la educación ciudadana, y contribuyan con la confianza en los resultados electorales mediante el desarrollo de conteos independientes. Los partidos, la administración electoral y los movimientos cívicos constituyen las tres piernas de una elección exitosa⁷.

No obstante, comparadas las características de ambos tipos de observación (nacional e internacional) es fácil deducir que ambas se necesitan mutuamente. El conocimiento profundo de las condiciones de la elección sólo es posible cuando la observación es de largo plazo y tiene amplia cobertura geográfica, cualidades propias de una organización nacional. Sin embargo, dadas las características de la observación nacional (controversia sobre su imparcialidad, por ejemplo) la utilidad de toda su producción es mayor cuando la toman los observadores internacionales, dado el alto impacto político de su presencia y sus declaraciones. Esto exige, sin duda, colaboración para el intercambio de información y asistencia mutua para la identificación de puntos críticos del proceso y el diseño de estrategias de observación.

El escenario ideal para una observación fecunda se produce cuando puede establecerse cooperación entre observadores internacionales y nacionales, una materia en la cual la

⁷ Canton y Nevitte, "Domestic Electoral...".

experiencia peruana es cada día mejor. Es por eso que la cita del Padre Mac Gregor, como epígrafe de esta ponencia, no corresponde a ningún desdén por la observación internacional, sino a la necesidad de recordar (a) que no puede negarse a los nacionales los derechos que se otorgan a los extranjeros; y (b) que los nacionales de un país no deben dejar solamente en manos de los extranjeros la cuestión de la limpieza electoral.

2. Esbozo de las experiencias de observación electoral nacional en América Latina (1988-2001)

América Latina presenta una historia de exitosas experiencias de movimientos nacionales de observación electoral que incidieron positivamente en el proceso de democratización de la región y sirvieron para denunciar o prevenir fraudes. Su desarrollo permite comprobar cómo además del registro de las incidencias electorales, se abordaron tareas complementarias como la promoción de la participación política y la educación en derechos humanos, mencionadas al inicio de este trabajo.

Chile. CIVITAS se formó en marzo de 1988 para alentar el registro de ciudadanos para votar en el plebiscito de octubre de ese mismo año, en el que se cerró el camino para la continuidad del régimen militar Pinochet en Chile por otros ocho años. Sus actividades comprendieron la educación a electores sobre el secreto de su voto para disuadir cualquier temor de represalias por votar en contra del gobierno. También apoyó a un comité de personalidades que organizaron un conteo independiente de los votos sobre una muestra estadística, crucial para garantizar la victoria del NO. Luego de las elecciones, CIVITAS cambió su nombre por el de PARTICIPA, bajo el que desarrolla tareas de educación cívica y promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso político, en especial de las mujeres; asesora el planeamiento estratégico para la eficiencia de las instituciones públicas y brinda asistencia en los procesos electorales.

Panamá. La Comisión de Justicia y Paz (CJP) fue gestada por grupos empresariales y de la Iglesia Católica que emprendieron una significativa lucha contra la dictadura de Noriega. Conjuntamente a la observación electoral, ha organizado conteos paralelos de los votos.

República Dominicana. Participación Ciudadana fue creada en 1993 y es una institución dedicada a la educación cívica y a la observación electoral. En las elecciones de 1996, en las que fue elegido Leonel Fernández, reclutó y entrenó a 7,000 observadores en todo el país, organizando un conteo paralelo de alta efectividad. Luego de las elecciones, *Participación Ciudadana* promueve el diálogo en la sociedad civil para alentar la participación ciudadana en la vida política del país.

México. Alianza Cívica (AC) fue formada en 1994 y reúne a más de 400 organizaciones de la sociedad civil mexicana. Para las elecciones presidenciales de 1995 movilizó a más de 15,000 observadores con los que organizó un conteo paralelo. Además realizó múltiples actividades de monitoreo cualitativo de las condiciones en las que se desarrolló el proceso electoral. AC ha cumplido tareas similares en 1996, 1997 y más recientemente en el 2000. Entre otras tareas desarrolladas merece destacarse el exitoso programa de promoción de la transparencia y control ciudadano de la gestión pública denominado “Adopta un funcionario público”. Actualmente, además de Alianza Cívica, el Grupo de San Ángel desarrolla tareas de promoción y acompañamiento de la observación electoral.

Nicaragua. Ética y Transparencia fue formada en 1996 y movilizó, para las elecciones del mismo año, más de 4,000 observadores voluntarios que cubrieron cerca del 90% de las mesas de votación, lo que sirvió para realizar un conteo rápido de alta calidad. Promovió, además, la suscripción de un Código

de Conducta para los partidos políticos. Para las elecciones presidenciales del 2001, tuvo en marcha un programa de observación que afrontó significativos retos por las características de la elección.

Paraguay. SAKA fue formada luego de la caída del dictador Alfredo Stroessner (1989) para observar las elecciones presidenciales de 1993. Lo singular de esta experiencia es la heterogénea composición de la organización, formada por cuatro organizaciones cívicas, de las cuales una era considerada imparcial, dos grupos que apoyaban a partidos de oposición y la cuarta organización apoyaba al partido gobernante (NDI, 1995). Aunque su composición llevó aparejadas algunas dificultades iniciales en su funcionamiento, finalmente sirvió para establecer la reputación imparcial de la organización. En 1991 realizó un conteo paralelo en las elecciones municipales y en 1993 un conteo rápido de votos con alta precisión.

Venezuela. Se han registrado esfuerzos de observación electoral desde 1991, iniciados por el movimiento Queremos Elegir. Actualmente, la Fundación Momento de la Gente ha conquistado un lugar crucial sobre todo por haber conducido la auditoría de la sociedad civil en el año 2000.

Perú. La Asociación Civil Transparencia se creó en 1994, y observó las elecciones generales de 1995, en las que se produjo la primera reelección de Alberto Fujimori. Su trabajo muestra una evolución del énfasis de la observación. En 1995 y 1998 movilizó a más de 10,000 voluntarios para tareas de observación en las mesas electorales y realización de un conteo rápido de altísima certeza. En las elecciones del 2000 realizó una observación integral, sirviendo sus informes para denunciar la inexistencia de competencia electoral (los medios de comunicación -salvo honrosas excepciones- se utilizaron para vilipendiar a los opositores y el aparato estatal, incluidas

sus Fuerzas Armadas, trabajaron activamente en la inconstitucional segunda reelección de Fujimori). Tanto en las elecciones del 2000 como en las del 2001 movilizó más de 20,000 observadores en la jornada electoral. Paralelamente a sus labores de observación, conduce programas de educación cívica en escuelas y organizaciones sociales, de capacitación a funcionarios municipales y apoya la promoción del diálogo nacional entre los partidos políticos y la sociedad civil.

Es interesante constatar que estos movimientos se han integrado en la Red Latinoamericana de Movimientos Cívicos de Observación Electoral de Latinoamérica y el Caribe (Acuerdo de Lima). Esta red está conformada por 14 organizaciones de igual número de países y ha cumplido su primera misión de observación electoral en las elecciones generales de Perú del pasado abril.

3. Los dilemas de la observación electoral

Cualquier proyecto de observación exige algunas definiciones iniciales. Éstas responderán a necesidades o a condiciones propias del país en el que se aplicará, así como de los propósitos del proyecto. Cada experiencia contará con sus propios matices, como los que hemos encontrado en el breve inventario latinoamericano.

Primer dilema: El sujeto observador, coalición coyuntural o grupo “ad hoc”

Hay varios “modelos” de organización de la observación doméstica:

- a. en unos casos ha sido la iglesia Católica como institución la que ha asumido y organizado (“Justicia y Paz” en Panamá);
- b. en otros casos, una coalición de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales pre-existentes se ha

constituido como consorcio para organizarla (“SAKÁ” en Paraguay y “Alianza Cívica” en México);

- c. en un tercer conjunto de casos, se ha constituido un grupo “ad hoc” (“Transparencia” en Perú y “Ética y Transparencia” en Nicaragua) o bien, un grupo pre-existente, ya comprometido en el asunto, ha asumido su organización (“Participación Ciudadana” en República Dominicana).

Es obvio que no existen recetas. Cada realidad ofrece un escenario diferente. En el Perú, “el grupo TRANSPARENCIA”, como el “Grupo de San Ángel” en México, (que acompañó y alentó la observación aunque no la organizó) ha nacido con la ventaja de estar dirigido por personalidades de reconocida legitimidad e independencia. El estatuto de TRANSPARENCIA dice:

Artículo 5.- en ningún caso podrán ser asociados quienes participen como candidatos o personeros en los procesos electorales o sean miembros de agrupación política.

Artículo 7.- el asociado que decida participar como candidato o personero en un proceso electoral, o se inscriba en alguna asociación política, deberá renunciar; en su defecto, será excluido de la Asociación.

En el primer año de vida de la Asociación, dos de sus diez fundadores renunciaron por este motivo.

Una asociación nacida *ex profeso* para la educación democrática y la observación electoral reúne condiciones para dar continuidad pedagógica a sus esfuerzos en los períodos post-electorales, asegurando el lugar de los derechos políticos en el marco de la defensa de los derechos humanos y de los esfuerzos de vigilancia ciudadana.

Segundo dilema: el estatuto legal de los observadores, reconocidos o desconocidos

El derecho a observar las elecciones es un derecho humano y ciudadano indiscutible. Nadie puede, por lo tanto, interponerse a una tarea de este tipo. La observación no requiere reconocimiento legal o administrativo de los observadores. De hecho, las primeras experiencias latinoamericanas de observación (Chile, Paraguay) se iniciaron sin reconocimiento ni estatuto alguno otorgado por las autoridades electorales. Gozaron, más bien, de hostilidad, y experimentaron caídas de sistemas telefónicos o cortes de electricidad que hicieron sospechar *sabotage*⁸.

Panamá fue el primer país en que los observadores merecieron aceptación de parte del Tribunal Electoral. Su buena experiencia favoreció el que en el Perú, el Jurado Nacional de Elecciones, en 1995, reconociera a los observadores y dictara un Estatuto de la Observación que después fue recogido en la Ley Electoral vigente. El Tribunal dominicano siguió la pauta peruana, aunque en 1996 limitó el número de observadores reconocidos, en una decisión que fue modificada por el mismo organismo para las elecciones de 1998. Haití y Nicaragua, entre otros países, reconocieron luego el estatuto legal de los observadores nacionales.

En general, y muy explicablemente, los organismos electorales son reacios al principio, pero se vuelven entusiastas luego de una primera experiencia. Para los observadores, el reconocimiento facilita mucho la tarea. Para el país, los observadores son una garantía más, y las autoridades electorales se fortalecen con el testimonio y también con las críticas de los observadores.

⁸ Por eso, parte importante de los costos de la observación son los mecanismos de seguridad y respaldo que debe utilizar la entidad observadora. Por ejemplo: doble o triple tráfico telefónico, complejas redes de teléfonos domésticos a cargo de voluntarios no fácilmente identificables en los operativos de inteligencia, etc.

En Transparencia de Perú se puede observar la evolución del rol de observador. Nuestra organización firmó dos convenios de colaboración con el Jurado Nacional de Elecciones (INE-instancia máxima de justicia electoral) en tareas de fiscalización del proceso electoral. Éstas fueron: la auditoria del padrón elector y el monitoreo del costo de la propaganda política. En ambos casos, los informes de Transparencia sirvieron para que el INE tome decisiones sobre ambos temas. Del mismo modo, la experiencia de Transparencia en procesos conducidos por autoridades parcializadas, sirvió de modelo para que en la segunda vuelta del 2001, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE-encargada de la organización de los comicios), organizara actividades complementarias a la propia organización del proceso, como seminarios, reclutamiento de voluntarios, puestos de información electoral, informe sobre el inicio de la jornada y un boletín de estadística electoral, por citar sólo algunos ejemplos⁹.

Tercer dilema: ¿Cómo observar, muestra o censo?

La primera tentación que asalta a un grupo de observadores consiste en querer observar todas las mesas. Esto es muy costoso y absolutamente innecesario para estimar resultados. Poderosos razonamientos estadísticos¹⁰ demuestran que con tamaños de muestra estándares (menos de 1000 mesas) se obtiene, en muy pocas horas, precisiones que se distancian del universo en menos de 0.5%, como ha ocurrido en todas las elecciones en que TRANSPARENCIA ha participado.

⁹ En el caso del boletín, *Apuntes Electorales* es el nombre del boletín de la ONPE y también lo fue del primero que Transparencia entregó, cambiando de nombre en el 2000 Datos Electorales. Los *kioscos informativos* de la ONPE son módulos de atención de consultas a los ciudadanos, objetivo idéntico al de los Puestos de Información Electoral (PIE) que Transparencia organizó desde 1998.

¹⁰ Las razones que hacen del muestreo de resultados de mesas un muestreo particularmente fuerte están explicadas en el *Informe de Transparencia sobre las elecciones municipales* de 1995.

Sin embargo, hay otras razones distintas para proponerse una cobertura exhaustiva: una es la necesidad de documentar irregularidades y no sólo estimar resultados; otra es que los observadores facilitan, en la práctica, a los ciudadanos la comprensión de los procedimientos electorales, y una última se refiere al valor que tiene, para la democracia y para la educación personal, la experiencia de haber sido observador: los observadores no son solo un agente del proceso, sino una razón de ser y un objetivo de la operación.

Cuarto dilema: ¿Qué observar, resultados cualitativos o funcionamiento cualitativo?

La preocupación inicial de los grupos de observación suele referirse a los resultados y a la posibilidad de su manipulación. Pero pronto se advierte que, tanto o más importante que ellos, es la calidad misma del proceso.

Para una primera ampliación de ese propósito resulta muy útil la utilización de una muestra estadística para obtener rápidos informes cualitativos sobre el desarrollo de la votación. Estos informes tratan de aspectos diversos, como el estado de los materiales electorales, cobertura de personeros de los partidos políticos, además de horarios promedio de instalación de las mesas y del inicio de la votación.

Por eso Transparencia estableció la práctica de entregar dos informes el día de la elección: el primero al medio día para dar cuenta de la información recién descrita; la segunda, con resultados, al finalizar la jornada.

Quinto dilema: ¿Qué observar, la jornada o el proceso?

En la misma línea de lo recién señalado, la atención por la jornada se desplaza muy pronto a la necesidad de observar todo el proceso, pues, como ha sido obvio y ostentoso en las

elecciones peruanas de la década pasada, los abusos e irregularidades no se circunscriben a la manipulación de los votos.

Más aún: la informatización del proceso debe disminuir las posibilidades de fraude, en particular, para los peruanos, desde que el Jurado Nacional de Elecciones instituyó la costumbre de entregar los resultados en disquetes a todos los partidos y los políticos participantes en la contienda. Cada día más la atención tiene que colocarse en la etapa previa (decisiones de autoridades electorales, uso de fondos públicos, intervención de autoridades en la campaña, comportamiento de los medios, seguimiento de las encuestas, etc.) y en la posterior (decisiones sobre impugnaciones).

La experiencia peruana resulta aquí paradigmática. Las elecciones del 2000 no hubieran podido ser registradas como fraudulentas si no se hubieran establecido módulos de observación previos a la jornada electoral. Para tal propósito, TRANSPARENCIA montó diversas líneas de monitoreo, lo que sirvió para constatar las inobjetable condiciones de inequidad en la cobertura noticiosa de la mayor parte de los medios de comunicación, el incremento de la publicidad estatal en periodo electoral con obvios fines proselitistas, la utilización de recursos estatales y la intensa participación de funcionarios del Estado en la campaña del Presidente-candidato, así como de las Fuerzas Armadas. Además, la auditoría del padrón electoral demostró sus deficiencias y los riesgos de su utilización.

Dicho de otro modo, la observación integral de las elecciones sirvió para develar sus irregulares condiciones aún antes del acto de votación. Por ello, este esquema de observación es particularmente útil en países como el Perú de la década pasada, donde se contaba con las instituciones de una democracia pero no con su esencia¹¹.

¹¹ Cox, Rebeca, *Evaluación de coyuntura pre-electoral en el Perú*. Lima, Electoral Reform International Service, (2000)

Sexto dilema: ¿Observar o reemplazar? ¿Observadores activos o pasivos?

Ocurre también, con frecuencia, que los observadores, además de la mística que implica trabajar por convicciones y no por un salario, resultan mejor preparados que el personal electoral, responsables del proceso. De hecho constituyen una suerte de “cruz roja cívica” a que los electores acuden para los más variados tipos de consultas y problemas.

Hay que resistir, entonces, a las invitaciones a reemplazar al personal nombrado por la autoridad electoral. Desde el punto de vista del desarrollo de los comicios, el observador debe ser **pasivo** (aunque eso no quita que contribuya a resolver problemas concretos, cuando la autoridad lo solicita o acepta, pero como tarea **extra**). Ejemplos de colaboración con la autoridad electoral, como el peruano descrito líneas arriba, deben aceptarse sólo si no comprometen la imparcialidad de la organización y suponen la evaluación de las condiciones del proceso.

En cambio, que las autoridades electorales hagan suyas e imiten iniciativas de la sociedad civil, en aras de unos comicios limpios, es una sustitución más bien deseable.

Sétimo dilema: ¿Disuadir o denunciar?

La presencia de los observadores, obviamente, juega un papel disuasivo frente a los intentos de torcer la voluntad popular. De ahí que sea pertinente recordar que el observador quiere cooperar al buen desarrollo de los comicios, denunciará, por supuesto, cuando haya que denunciar (y a través de sus canales orgánicos), pero no es un **reportero** en busca de escándalos que denunciar, sino un testigo de la sociedad civil que prefiere que las cosas salgan bien aunque con ellas se pierda la oportunidad de una buena denuncia.

Octavo dilema: ¿Qué privilegiar, la coyuntura política o el largo plazo educativo?

La observación electoral puede y debe dar testimonio y garantía de la limpieza de un proceso y puede y debe ser capaz de registrar, señalar y evaluar cualquier acción fraudulenta. Sin duda, tiene otro propósito más profundo y permanente: el de ser una escuela de aprendizaje en el trabajo ciudadano (*on-the-job training*) y un instrumento permanente de afirmación de la democracia y los derechos humanos.

4. Lecciones aprendidas

De todo lo dicho pueden destacarse algunas lecciones útiles para los propósitos de este curso.

- a. La participación de movimientos nacionales de observación electoral se ha convertido en una garantía para elecciones exitosas, siempre que concurren además, una genuina competencia entre partidos políticos y autoridades electorales confiables. Las experiencias latinoamericanas dan fe del rol promotor y facilitador que cumplen dichos movimientos, complementario al de la propia valoración del proceso electoral.
- b. La observación integral permite verificar plenamente si el proceso electoral cumple condiciones de equidad y libertad. Las organizaciones nacionales de observación han mostrado capacidad para desarrollar este tipo de observación con exhaustividad¹².

¹² En las irregulares elecciones del 2000 en el Perú, la observación integral tomó como base el “Decálogo para unas elecciones libres y justas”, que posteriormente fue resumido en cuatro condiciones mínimas para asegurar el libre y justo desarrollo de la elección: (a) legislación neutral para asegurar la competencia electoral (b) neutralidad del Estado y de las Fuerzas Armadas (c) autoridades electorales imparciales, y (d) existencia de una genuina competencia electoral y de acceso equitativo a los medios de comunicación.

- c. El uso apropiado de muestras estadísticas permite estimar resultados electorales y también evaluar el padrón electoral y obtener información cualitativa del acto de votación. Estos recursos permiten mayor profundidad de la observación¹³.
- d. Los movimientos nacionales de observación electoral han demostrado singular capacidad para ejecutar tareas complementarias a la observación electoral. Los programas de educación cívica, de aliento del compromiso ciudadano en los procesos de toma de decisiones públicas y, quizás sea esto lo más significativo, la promoción del diálogo nacional en situaciones de transición democrática para la construcción de democracias con bases sólidas, son tareas que convierten a la propia observación electoral en un cuasi pretexto para la elaboración de la agenda futura de buena parte de los movimientos cívicos de América Latina.
- e. En la misma línea de lo anterior, la conformación de alianzas regionales constituye un reto actual de los movimientos cívicos. Las actuales condiciones políticas de América Latina son propicias para esfuerzos colectivos de aliento de las prácticas democráticas y de fiscalización ciudadana sobre la gestión pública. La red de movimientos cívicos que integran el Acuerdo de Lima es un excelente ejemplo de que esto es posible.

¹³ En el mundo de las empresas de opinión no hay siempre condiciones económicas y logísticas para el diseño y aplicación de muestras de alta confiabilidad.